

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

KOM(90) 218 endelig udg.

Bruxelles, den 24. juli 1990

GRØNBOG OM BYMILJØ

Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Parlamentet

INDHOLDSFORTEGNELSE

INDLEDNING	1
KAPITEL 1: BYMILJØETS FREMTID	6
1. By og urbanisering	6
Urbaniseringens spredning	7
Byen som projekt	7
Det centrale i en europæisk indsats	8
Byernes rolle	9
Kreativitet	9
2. Byens miljø	10
Bymiljøets kompleksitet	11
Forurening i byen	14
Det bebyggede miljø	22
Naturen i byen	25
3. De grundlæggende årsager til byens forfald	25
Funktionalisme	26
Produktion og arbejdsorganisation	26
Distribution og forbrug	27
Hoteller, restauranter og boliger	28
Turisme	29
Kommunikation og mobilitet	29
KAPITEL 2: EN EF-STRATEGI FOR BYMILJØET	31
1. Mål for et bedre bymiljø	31
2. Hindringer for effektiv miljøforvaltning	32
3. Ledende principper for et bedre bymiljø	34
4. Instrumenter for EF's indsats	35
5. Indsatsområder	39
5.1. Byplanlægning	39
5.2. Trafik i byen	42
5.3. De europæiske byers historiske arv	46
5.4. Naturmiljøet i byerne	47
5.5. Vandforvaltning	48
5.6. Industri i byen	48
5.7. Energiforvaltning i byen	49
5.8. Byaffald	51
5.9. Sammenlignelige informationer om bymiljøets tilstand	52

5.10. Oplysningsinitiativer	52
5.11. Sociale initiativer	53
5.12. Interregionalt samarbejde	54
6. Oversigt over anbefalingerne	54
7. De næste skridt	57

BILAG 1: TRAKTATENS ARTIKLER OM MILJØ

INDLEDNING

Hvis bymiljøets problemer skal løses, er det ikke nok at gå sektorvis frem. Hvor nyttigt og nødvendigt det end er at udstede direktiver og henstillinger med mål for luftkvalitet, vandkvalitet, maksimalt støjniveau osv., så kan man kun finde varige løsninger på byernes problemer, hvis man anlægger et bredere syn på årsagerne til dem. Dette betyder, at man ikke kan nøjes med at behandle de umiddelbare årsager til miljøforringelsen; man må også tage fat på de økonomiske og sociale valg, som er den reelle baggrund for problemerne.

Byernes problemer er et forvarsel om en mere dybtliggende krise, som vil tvinge os til påny at gennemtænke de nuværende modeller for byernes struktur og udvikling. Naturligvis er problemerne ikke de samme i alle europæiske byer, hvis økonomiske og sociale udviklingsgrad, økonomiske funktioner og geografi der er stor forskel på. Men de har meget til fælles.

Denne grønbog er tænkt som et oplæg til debat og eftertanke. Den forsøger at skitsere nogle mulige retningslinjer for handling.

Man kunne spørge, hvorfor Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber beskæftiger sig med byerne og deres miljø? Hvorfor kan de problemer ikke tages op og løses på lokalt plan? Hvordan skulle EF dog kunne bidrage?

Det er vigtigt at se i øjnene, at flertallet af EF's politikker direkte eller indirekte påvirker byområderne. Traktatens artikel 130 R, som indsat ved Fællesakten, giver EF mulighed for at gøre en indsats for at beskytte miljøet, hvilket også må indebære muligheden af en sådan indsats i byområderne. Artiklens fulde ordlyd er medtaget i bilag 1.

En række af de eksisterende EF-foranstaltninger sigter i forvejen mod bymiljøet - dets luft, vand, støj og affald - og dermed mod livskvaliteten i byerne. Derudover søger EF at bidrage til bevaringen af den arkitekturarv, som udgør byernes kulturelle og kunstneriske rigdom, og gennem både Regionalfonden og Socialfonden finansierer EF programmer, som har store virkninger for byerne i mindre udviklede egne og i regioner med industriel tilbagegang og høj arbejdsløshed.

Endvidere er der den rolle, som mange af EF's sektor-, industri- og forskningspolitikker spiller for byudviklingen - for eksempel på områder som transport, energi og sociale anliggender. Disse påvirkninger er der et behov for at få fuld klarhed og kontrol over.

Indsatsen for et bedre miljø er naturligvis i første instans rettet mod den enkelte by. Men skal der opnås væsentlige forbedringer, må der også sættes ind på lands- og EF-plan, idet ansvaret og rollerne fordeles i et samarbejde mellem partnere. På EF-plan er det vigtigt, at de forskellige sektorpoltikker udformes under hensyntagen til byområders problemer og efterhånden samles i en EF-strategi for Europas byer.

Nødvendigheden af en integreret indsats for bymiljøet blev allerede understreget i det fjerde handlingsprogram på miljøområdet (1987-1992). Heri hedder det: "Et prioriteret område vil være, at overveje i hvilken udstrækning Fællesskabets eksisterende strukturfonde (herunder navnlig Den Europæiske Fond for Regionaludvikling) kunne dirigeres til omfattende miljøprogrammer i byerneområder. Det vil derfor være særlig vigtigt at sørge for, at der er rimelige midler til rådighed til, at Fællesskabet i passende omfang og sammen med de offentlige myndigheder og den lokale industri kan deltage i byfornyelsesplaner, som tager fuldt hensyn til både miljømæssige og regionalpolitiske krav." Hertil kan det blive nødvendigt at have en særlig finansieringsmulighed.

Programmet forpligter også Kommissionen til at forelægge Rådet en rapport, "hvori den vil behandle, hvorledes de offentlige og private sektorer og andre interessegrupper kan samarbejde om fornyelse af visse byområder ...".

Hertil kommer, at løsningen af byernes problemer ville være et væsentligt bidrag til løsningen af de mest presserende globale miljøproblemer, ikke mindst drivhuseffekten og den sure nedbør. For det er i byerne, vi finder de største koncentrationer af mennesker og økonomisk aktivitet - og dermed af emissioner. Og det er byerne, som træffer de afgørende, langsigtede og ofte uigenkaldelige beslutninger om anlægsinvesteringer inden for energiforsyning, affalds- og vandbehandling og trafik.

En rolle for EF i bymiljøet ville også imødekomme byernes egen voksende interesse i større muligheder for at udveksle informationer og praktiske erfaringer. Kommissionen anerkender, at andre organisationer, navnlig Europarådet, i nogen tid har opmuntret til interregionalt samarbejde om byproblemer. For at sikre, at initiativerne supplerer og ikke overlapper hinanden vil Kommissionen under udviklingen af EF's politik og programmer tage hensyn til det arbejde, som Europarådet allerede har gjort (for eksempel indsatsen for byfornyelse og beskyttelse af historiske bygninger) eller som det har planer om.

EF kan spille en afgørende rolle ved at lette sådanne udvekslinger. Hvor forskelligartede Europas byer end er på det detaljerede plan, så er deres problemer i vidt omfang fælles. Men deres kendskab til hinandens erfaringer og projekter er sjældent særlig stort, og under forberedelsen af denne grønbog blev det klart, at byerne ser hen til EF for at få rettet op på denne situation.

Fremgangsmåde

Tanken med grønbogen er, at den skal være et middel til at indkredse alle de vanskeligheder, Europas storbyområder står overfor, så de løsninger, der udtænkes, kommer til at svare til de reelle problemer. Vi tilrettelagde derfor en omfattende høring af de kredse, som sidder med ansvaret for forvaltningen af byernes problemer, og af tekniske eksperter, forskere og andre akademikere, som arbejder med byernes problemer.

Til dette formål har der været holdt seks internationale konferencer om følgende hovedtemaer:

1. Industriområder der ligger ubenyttede hen

Forladte fabriksejendomme i byer med en industriel fortid kan rumme en strategisk mulighed for at etablere servicefunktioner og infrastruktur i tilknytning til bymidten. Som eksempler kan nævnes Milanos Pirelli-Bicocca, Torinos Lingotto, de nye projekter for industrizonerne i Bilbao, Rotterdam, Birmingham, Barcelona og andre steder.

At give sådanne områder nye funktioner indebærer ofte, at man må give byen en ny rolle, et nyt image, for at gøre den tiltrækkende for investeringer i boliger og erhverv - en chance for nye ideer og et incitament til fornyelse. Videreføres nogle af de industrielle aktiviteter, må byens nye og gamle funktioner gøres forenelige.

Om dette emne blev der holdt to konferencer, den ene i Bruxelles (Juni 1989) og den anden, som særlig beskæftigede sig med stålbyernes problemer, i Terni (december 1989).

2. Byperiferien

Byernes vækst har frembragt enorme bebyggede arealer, som savner de væsentlige kvaliteter, som vi forbinder med byer: historie, funktionel alsidighed, kulturel og andre former for infrastruktur, kort sagt en genkendelig og særegen individualitet, som beboerne kan identificere sig med.

Disse monotone områder ligger som en belejringsring om de mere strukturerede dele af byen. De er ofte hjemsted for fattigdom, kriminalitet og narkotikamisbrug, problemer i det moderne samfund, som myndigheder på alle niveauer bliver mere og mere opmærksomme på.

Konferencen i Leuven (oktober 1989) behandlede dette emne, som kunne gå under overskriften "byens opsplittning", og gav eksempler på projekter, som satte nyt liv i sådanne områder og skabte funktionelle og formelle forbindelser til centret, hvorved de blev forvandlet fra anonyme sovebyer til organiske dele af byen.

I de kommende år vil der blive lagt store planlægningsmæssige og økonomiske ressourcer i at tage disse to udfordringer op: forladte områder og endeløs byspredning. Også mere bredt giver 1800-talsbyen store muligheder for fornyelse: dens kaserner, hospitaler, jernbanestationer, slagtehaller og andre levn fra 1800-tallet kan erstattes eller bruges til nye formål for at forbedre byernes kvalitet.

3. Bymiljøets, friarealernes og de grønne områders kvalitet

De "tomme" rum - torve, parker og lignende områder, som giver byerne karakter - invaderes af biler og reklametavler, og i periferien kan de mangle helt. Vil man skabe et godt miljø er det ikke nok at stille et par bænke, pottedplanter og papirkurve op i fodgængerområder. Der må tages fat om helheden.

På konferencen i Rom (december 1989) gennemgik man en række igangværende forsøg i Storbritannien, Barcelona, Rom og Rotterdam.

4. Forurening i Nord- og Sydeuropas byer

På to konferencer, den ene i Avignon (december 1989) og den anden i Bremen (januar 1990), så man på de praktiske og umiddelbart presserende problemer for bymiljøet og på EF's muligheder for at hjælpe med løsningen af dem.

Den ene af konferencerne behandlede de sydlige byers problemer og den anden de nordliges. På den måde blev det muligt at foretage en sammenligning med hensyn til andre forskelle end de rent klimatiske, for eksempel historiske, kulturelle og sociale. På begge konferencer behandlede luft- og støjforurening, bortskaffelse af byaffald, vand og forurennet jord.

Disse seks konferencer har været særdeles nyttige for udarbejdelsen af grønbogen. Her blev førstehåndsiagttagelser kombineret med oplysninger om løbende projekter og indsamling af nye data.

Endelig er det vigtigt at understrege det tværgående princip, der har været en ledetråd for udarbejdelsen af grønbogen. Det nytter ikke noget at behandle hver af de faktorer, der truer bymiljøet, for sig. Det fører kun til overfladiske lappeløsninger eller udsættelse af problemerne. Det er for eksempel ikke nok at bekymre sig om luftens kvalitet, når inversioner, som det sker hver vinter, gør luften i mange byer uegnet til indånding.

Dette fører til "nødforanstaltninger", som ikke tager fat om ondets rod. Hvad der er behov for, er en kritisk analyse af byernes struktur, funktion og udviklingsmåde. Det er der, man skal søge mulighederne for at forbedre byernes miljø.

Det er imidlertid klart, at byerne fortsat vil være afgørende for Europas økonomiske og sociale udvikling. De teknologiske omvæltninger kan måske synes at tyde på det modsatte. De gamle stål- og skibsværftsbyer som Liverpool, Sheffield, Lille, Ruhrdistriktet og Genova lider da også under strukturforandringerne. Ikke-bymæssige områder, som er præget af økonomisk aktivitet i tilknytning til elektronikindustrien, er ved at vokse frem i for eksempel Flandern, det sydlige Frankrig og Tiberregionen i nærheden af Rom. Verdensomspændende kommunikation i den globale landsby tillader decentrale aktiviteter lige fra finansielle tjenester til forskning og integreret produktion, som styres fra en fjern data-mat.

Men paradoksalt nok øger langdistanceinformationens lethed behovet for direkte personlige kontakter, og her har byerne deres styrke på grund af deres tæthed og deres rolle som trafikknudepunkter. Kreativ udvikling af moderne produkter og tjenester forudsætter, at der er et bredt udbud af specialiseret "råmateriale", og det fås lettest i byerne. "Kulturen" anerkendes nu som en faktor, der ikke kun vedrører den private tilværelse, men også spiller en afgørende rolle for den økonomiske kreativitet.

De fleste europæiske byer er holdt op med at vokse og er - ligesom midaldrende mennesker - begyndt at reflektere over meningen med deres tilværelse, deres kvaliteter og deres fremtidige valgmuligheder. Der er undtagelser fra dette mønster i de sydlige egne, hvor afvandringen fra landområderne stadig får bybefolkningen til at svulme op, og i byer, der som Berlin har at gøre med en anden slags indvandrere. Men også i disse pressede byer, og måske særlig her, opstår der grundlæggende spørgsmål om miljøets kvalitet.

Generelt er væksten i indbyggertal imidlertid stabiliseret. Opmærksomheden flytter sig fra udlægning af nye kvarterer til forbedring og fornyelse af de eksisterende. Dette er en proces, som omfatter mere end økologi i snæver forstand; den indbefatter også arkitekturen selv. Anonyme kasser i international stil har trængt sig ind overalt og skamferet de historiske bykerner. Hvis harmonien med det gamle skal genskabes, skal der mere til end en overfladisk efterligning af stilelementer. Det, der kræves, er respekt for fundamentale traditioner i materialevalg, bygningsmangfoldighed og alsidig anvendelighed. Den simple zoneopdeling må erstattes med en indsats for at udvikle byen som et projekt, der tilfører det sociale og økonomiske liv nye kvaliteter.

KAPITEL 1: BYUDVIKLINGENS FREMTID

1. By og urbanisering

Fra middelalderen til nutiden har Europas sociale, kulturelle og økonomiske udvikling bygget på byerne: de italienske bystaters styrke, hansestædernes og de store europæiske havnebyers rigdom, hovedstædernes magt i fyrstendømmer og kongeriger, kreativiteten i universitetsbyer som Bologna, Prag, Paris og Coimbra. Europæiske byer viser spor efter kampe mellem by og land, herskere og undersåtter, rige og fattige - vidnesbyrd om deres rolle i den sociale og politiske udvikling, hvis fortsatte gyldighed bekræftedes i Leipzig i 1989.

Den fælles historie har givet Europas byer et fælles ansigt: de smalle stræder og gyder i middelalderens bykerner; 1700-talsfyrsternes storslåede anlæg; de store omdannelser i 1800- og 1900-tallet; forstædernes og sovebyernes vækst, senere fulgt af kæmpemæssige butikcentre; bykernernes tilbagegang som bosteder for mellem- og højindkomslag i en række byer til fordel for specialisering som centre for handel og administration; og endelig trafikproppernes, motorgadernes og det monotone og middelmådige byggeris invasion af både center og periferi.

Her i tiden frem mod det 21. århundrede vil Europas byer fortsat være hovedcentrene for erhvervsvirksomhed, fornyelse og kultur. Forvaltningen af bymiljøet og byboernes livskvalitet er derfor ikke kun et spørgsmål om bybefolkningens fysiske velvære i EF, men har langt mere vidtrækkende betydning. Det, der står på spil, er "kulturens" kvalitet i dens mest praktiske manifestationer i form af økonomisk, videnskabelig og social præstationsevne.

Er det muligt at tale om "byer", eller må vi tænke i "byområder"? Fortidens begreber kan hindre os i at forstå nye virkeligheder. Det bredere begreb er et forsøg på at beskrive det moderne fænomen, hvor en historisk bykerne - som selv har undergået kraftige forandringer - er omgivet af en periferi af sovebyer med høje etagebebyggelser og lave parcelhuse. Byområderne er på en gang adskilt og knyttet sammen af et net af kommunikationsmidler, motorveje og jernbaner, som tillader en konstant transport af mennesker og varer.

Periferien er ikke klart afgrænset, lige så lidt som dens struktur er præcist defineret. I deres ekstreme form ophæver "byområderne" selve begrebet by: De bliver til "post-urbane" fænomener, som ligger meget langt fra det traditionelle billede af en førindustriel by og endda fra 1800-talsbyen. I OECD og FN er der eksperter, som helt giver afkald på begrebet "urbs" og foretrækker at tale om "menneskelige bosættelser", vel-sagtens til forskel fra naturreservater eller ubeboelige landskaber.

Urbaniseringens spredning

Urbaniseringen kan bedre forstås som et individuelt og socialt adfærdsmønster end som et bosættelsesbegreb. Forbrugsmønstre, informationsnet og sociale relationer er ikke længere begrænset til naboskabet eller storfamilien som i den førindustrielle landsby. I denne forstand er store dele af EF præget af en fælles bymæssig livsform.

Også af en anden grund ligner europæiske byer hinanden. De huser i stigende grad de fattigste samfundsgrupper i ghettoer i de indre byområder eller i slumbebyggelser i periferien. Men dette fænomen skaber sin egen mangfoldighed, når tidligere byboer lever i en til tider urolig sameksistens med indvandrere fra landområderne og fra andre europæiske og ikke-europæiske lande. Landlige og "fremmede" livsformer blandes kun langsomt ind i den uniformitet, som moderne produktion og forbrug påtvinger byboen, og fornyer hele tiden den rige mangfoldighed, som er en af bytilværelsens positive sider.

Byen som projekt

Har spredningen af "byområderne" og bylivsformen gjort begrebet "by" irrelevant? Sandt nok har nutidens byer med få undtagelser ikke meget til fælles med deres forgængere i 1700- og 1800-tallet. Alligevel har man i de senere årtier genopdaget bytilværelsens værdier og fået øjnene op for betydningen af livskvalitet i Europas byer.

Dette er tildels en afspejling af periferiens fiasko: fravær af et offentligt liv, et forarmet kulturliv, visuel monotoni, pendlingens tidsspilde. Heroverfor byder byen på tæthed og mangfoldighed, en effektiv, tids- og energibesparende kombination af sociale og økonomiske funktioner, en chance for at genoprette fortidens rige bygningskultur. "Byområder" er et statistisk begreb. Byer er projekter for en ny livs- og arbejdsform. "By" er det rigtige ord at bruge, når talen er om byøkologi.

Enhedsmarkedet fremskynder internationaliseringen med de følger, den har for byernes sociale sammenhængskraft, økonomiske funktion og livskvalitet.

Nogle byer får styrket deres rolle som centre for den tertiære sektor. Denne udvikling stimulerer ganske vist økonomi og beskæftigelse, men den betyder også, at bymidterne i endnu højere grad belastes af kontorbyggeri og trafikplager. Derved reduceres bylivets mangfoldighed, udflytningen til forstæderne forstærkes, og de resterende boliger overlades til fattige og indvandrere, med enkelte lommer for de rigtig velbeslædede.

Andre byer opdager måske, at de er endt uden for de områder, hvor den moderne økonomiske udvikling finder sted. Heriblandt finder man byer, som næsten ikke var med i den industrielle udvikling i 1800- og 1900-tallet, og byer, der er domineret af industrier, som har faldende betydning i den avancerede verden.

Byernes myndigheder står over for hårde og sommetider uløselige opgaver på grund af accelereret vækst eller økonomisk tilbagegang, der skyldes internationale processer, som de kun i meget begrænset omfang har kontrol over.

Der er ingen tvivl om, at der i dag er øget konkurrence om investeringer mellem lokaliteter af enhver art, herunder også byer. Centralt beliggende byer nyder givetvis godt af styrkelsen af den internationale serviceøkonomi. I andre byer forledes bypolitikerne i deres bestræbelser på at tiltrække arbejdspladser til ikke blot at tilbyde skattebegunstigelser og byggegrunde på bar mark, men også til at gentage fortidens fejl, som førte til bebyggelser med ringe miljømæssige kvaliteter.

Det centrale i en europæisk indsats

En specifikt europæisk holdning til byerne bygger på to forhold. For det første kan europæiske byer stadig reddes. Selv om problemerne er af samme art som i byer på andre (både rige og fattige) kontinenter - overbelastet trafiknet, slum i centrum og periferi, utilstrækkelig infrastruktur, forurening - så forekommer de dér i en ekstrem form, som Europa sjældent kan opvise magen til. De værste kilder til presset mod byerne - befolkningsvækst og indvandring fra landet - tilhører i Europa i vidt omfang (dog ikke helt) fortiden. Tilbage er kun den økonomiske vækst, som selv kan levere de økonomiske og teknologiske midler til at løse de problemer, den kan skabe.

Det andet specifikt europæiske forhold er Europas traditionelle forpligtelse på det, der nu kaldes "social samhørighed". De fattigere egnes problemer breder sig til byer i EF, og det bliver i stigende grad her, bestræbelserne på at skabe mere ligeværdige og anstændige levevilkår må koncentreres. Det er byerne, som har været - og, som det viser sig i Østeuropa, fortsat er - arnestedet for demokratiets udvikling. I Vesten har udtrykket *Stadtluft macht frei* ("byluft smager af frihed", kunne man sige) fået ny betydning for dem, som undslipper en udsigtsløs tilværelse uden arbejde.

Det er Europas velstand og Europas økonomiske fiaskoer, som lægger pres på byerne. Tilsvarende er det Europa som helhed, der har gavn af økonomisk effektivitet, social stabilitet og smukke velstående byer. I samarbejde med nationale og lokale myndigheder kan og må Fællesskabet gøre sit for at værne om fælles arv og leve op til fælles ansvar.

Byernes rolle

Byernes vækst skyldes en kombination af økonomisk, social, kulturel og politisk dynamik:

- Den økonomiske dynamik: By er ensbetydende med nærhed. Byen frembyder den mangfoldighed af kontakter og aktiviteter, som gør den til et informationsknudepunkt og et skabende center. Det er denne evne til at samle de økonomiske aktører i alle faser af produktion, forskning og forbrug, som gør byen til et center, der tiltrækker virksomhederne.
- Den sociale dynamik: Byen rummer et bredt spektrum af sociale faciliteter (børneinstitutioner, hospitaler, bistandskontorer osv.), som spiller en stigende rolle, efterhånden som befolkningsgrupper marginaliseres af underbeskæftigelse, arbejdsløshed og fattigdom. Med koncentrationen af de sociale problemer bliver det muligt at tilrettelægge og gennemføre en differentieret indsats i stedet for en generel indsats for at afbøde dem. Byen er også en koncentration af beskæftigelsesmuligheder, og heri ligger en stor del af dens tiltrækningskraft. På et mere overordnet plan står byen for valgfrihed: med hensyn til social omgangskreds, uddannelse, service og arbejde.
- Den kulturelle dynamik: På samme måde som i den sociale sfære, som den er en del af, bygger byens kulturelle rolle på tæthed, nærhed og valgfrihed. Disse faktorer letter i lige så høj grad "produktionen" som "forbruget" af kultur. Desuden giver byens historiske arv mulighed for særegne økonomiske aktiviteter med kulturelt præg, herunder turisme.
- Den politiske dynamik: Mere end nogen anden lokalitet må byen leve direkte op til borgernes krav om "et godt styre". Byen er stedet, hvor direkte deltagelse er mulig og også i stigende grad praktiseres, og hvor individet friest kan udvikle sit værd som menneske og som borger. Det er ikke nogen tilfældighed, at det på alle vores sprog er hos borgerne (Burger, citizen, citoyen, cittadino osv.), den politiske suverænitæt er forankret.

Kreativitet

Byens sociale og økonomiske betydning hviler i sidste ende på den lethed, hvormed den indbyrdes kommunikation foregår i kraft af den rumlige tæthed og den rige mangfoldighed af mennesker og institutioner, som kan udnytte denne mulighed. Telefon- og dataforbindelser kan ikke erstatte de mange former for kommunikation, som består af andet og mere end informationsudveksling. Tværtimod, effektive elektroniske kommunikationsmidler øger behovet for at mødes ansigt til ansigt. Dette gælder navnlig for kollektive beslutninger, der skal træffes på grundlag af kvalitative vurderinger, og for informationsudveksling, der resulterer i uventede svar, ja svar, som man end ikke har søgt efter, og det er jo her kilden til al sand fornyelse ligger. Fysiske bevægelser og teletjenester går hånd i hånd, når det gælder om at skabe et miljø, som kan tiltrække både erhvervsliv og beboere til en tilværelse i byerne.

Kort sagt, byens kommunikationsmuligheder ligger til grund for den videnskabelige, organisatoriske, sociale og intellektuelle kreativitet, som er en af udviklingens drivkræfter i den postindustrielle tidsalder.

Fjenderne af denne kilde til kreativitet er på den ene side de endeløse udifferentierede forstæder i halvlandlige omgivelser, hvor individet isoleres, og på den anden side den stærkt specialiserede arealanvendelsespolitik i byerne, som skaber funktionelle enklaver og sociale ghettoer, hvor man kun møder folk af ens egen slags: campusuniversiteter i udkanten af byen, finanskvarterer i centrum, industrizoner uden grundlæggende servicefunktioner og langt fra boligområderne. Både de endeløse forstadsbebyggelser og de specialiserede zoner har baggrund i bymiljøet: De findes, fordi de er tilflugtssteder, hvor man kan undslippe eller finde beskyttelse mod byens forfald, fattigdom og forurening. Genskabelsen af den differentierede, multifunktionelle by i borgernes Europa, er således et socialt og økonomisk projekt, hvori begrebet livskvalitet ikke indgår som en luksus, men som et grundvilkår.

Der er intet alternativ til en forpligtelse på byernes Europa. Statistikker, der viser befolkningsnedgang for nogle byer, anføres som tegn på, at byerne er i tilbagegang. Men selv om mange af indbyggerne er flyttet ud, er byerne stadig betingelsen for forstædernes økonomiske og sociale levedygtighed.

Og selv om udflytningen til forstæderne fortsætter i en del byer - mens de centrale kvarterer overtages af lavindkomstfamilier, der bor som naboer til enklaver af kontorhuse - så genopdages bytilværelsens komfort og stimulerende egenskaber i andre. Hvis denne udviklingslinje skal fastholdes, må støjen, der driver folk ud i den landlige stilhed, reduceres, luften gøres til at ånde igen, friarealerne generobres fra deres skæbne som parkeringspladser og øer i trafikken. Disse forhold beskrives mere indgående i de følgende afsnit. Det sidste afsnit undersøger de dybereliggende årsager til byernes forfald, som kræver nytænkning på alle politiske niveauer.

2. Byens miljø

Byens miljø har altid givet problemer. Støjen var et problem i det gamle Rom; trafikken blokerede gaderne i 1700-tallets Paris; 1800- og 1900-tallet har frembragt et mylder af analyser af forureningen og de andre plager, som byens borgere, og navnlig de fattigere blandt dem, har været udsat for.

I de sidste hundrede år er bylivets kvalitet blevet væsentligt bedre. Det var først i slutningen af 1800-tallet, boligerne blev forsynet med strøm og forbundet med kloakker. Og først i 1950'erne begyndte de fleste byer at gribe ind over for luftforureningen fra kulopvarmede boliger. Disse forbedringer afspejles i højere forventet levealder, lavere børnedødelighed osv.

Der er stadig mange problemer, men de er ofte mindre iøjnefaldende og vækker derfor ikke megen opmærksomhed. Omfattende kloaksystemer har forbedret sundheden i byerne, men forurener floder og have udenfor. Nogle typer forurening ses kun tydeligt i visse dele af byen.

Andre - som luftforurening fra industrier og biler, flystøj osv. - undervurderes måske, fordi de kun viser sig på visse tidspunkter eller i kortere perioder.

Disse former for forurening virker på langt sigt og i mange tilfælde viser de sig tydeligere i de skader, de gør på bygninger og på naturen, end i deres langsomme forringelse af menneskenes helbred.

Alligevel mærkes der en stigende bekymring over indbyggernes sundhedstilstand. En af sundhedsfarerne er byernes tætte trafik. Bilosens kulilte kan hobe sig op i tunneler og parkeringskældre, hvor den kan beskadige luftvejene, hæmme blodets iltoptagelse og give ældre mennesker hjerneblødning.

Kulbrinter, som udsendes ved ufuldstændig forbrænding, reagerer ved sollys med andre forureningsstoffer, og reaktionsprodukterne giver irritation af øjnene og skader på luftvejene. De reagerer også med NO_x, hvilket medfører smertefuld vejrtrækning, hoste og beskadigelse af immunsystemet.

Bly er også et alvorligt forureningsstof fra motorkøretøjerne, men det skulle blive klaret med lovkrav om blyfri benzin.

Indendørs forurening er en væsentlig kilde til sundhedsproblemer, hvis omfang man først nu begynder at ane. Blyholdig maling i ældre boliger har medført mange tilfælde af forgiftning af børn. Et mere omfattende problem er asbest - et udbredt isoleringsmateriale, som har givet anledning til stor bekymring. Indånding af asbestfibre giver alvorlige lungeskader og en sjælden - og uhelbredelig - form for kræft. Dette har udløst en ophedet debat om, hvorvidt man skulle fjerne asbesten fra eksisterende byggeri, eller om faren ville være mindre, hvis man lod den være, hvor den var.

Andre byggematerialer indeholder farlige stoffer som formaldehyd, mineralfibre, kviksølv og radon. Disse stoffers giftvirkninger er blevet forstærket af tendensen til tættere isolering.

På det psykologiske plan kan støj være en betydelig sundhedsrisiko for byboen. Støj kan give stressagtige fysiske symptomer og generelt forringe livskvaliteten i byen ved at fremkalde aggressiv adfærd. Endelig kan støj også give tab af hørelse.

2.1. Bymiljøets kompleksitet

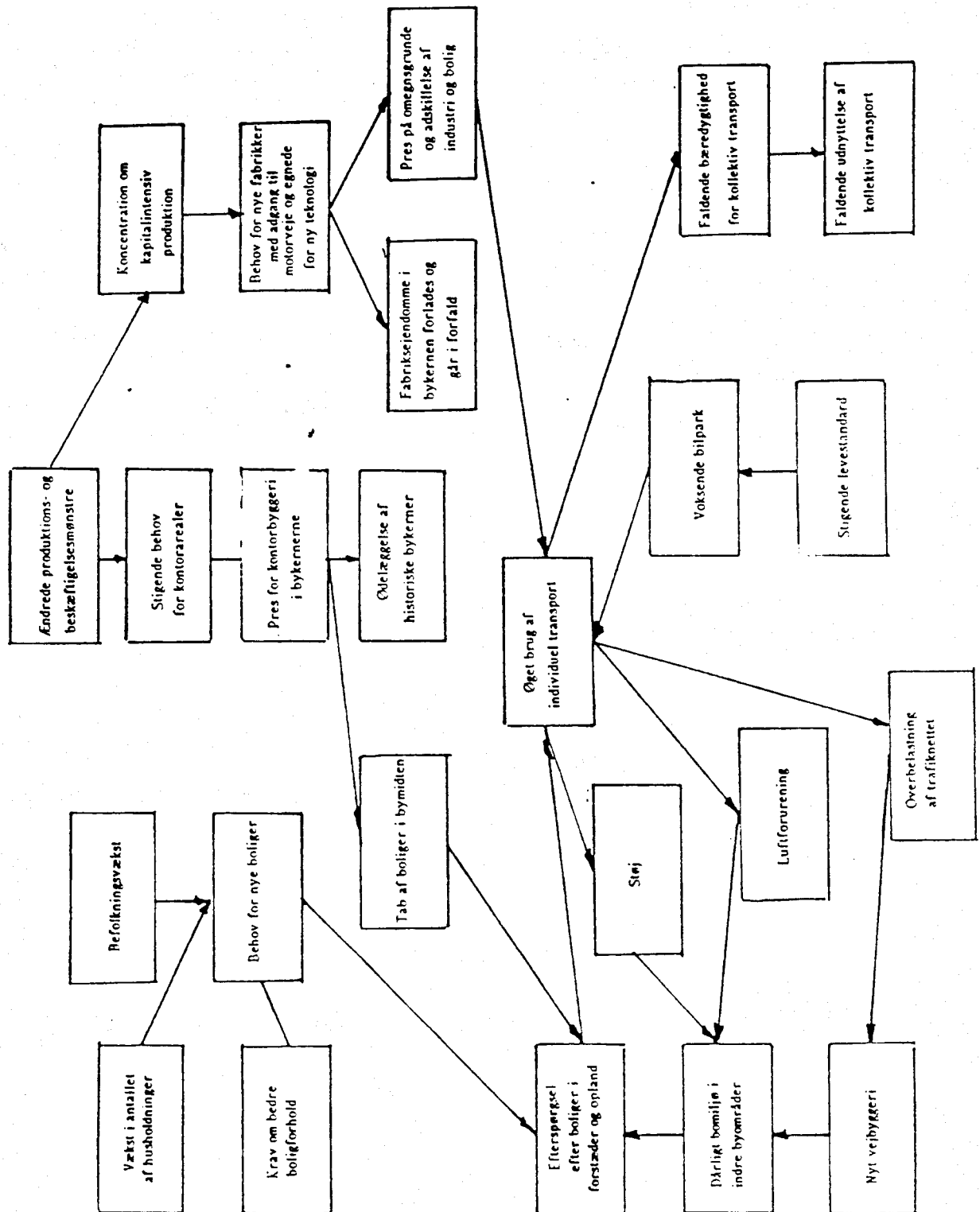
Bymiljøets problemer er mange og forskelligartede. For overskuelighedens skyld vil vi diskutere dem under tre hovedoverskrifter:

- Forurening i byen: luft, vand, jordbund, affald
- Det bebyggede miljø: veje, gader, bygninger, friarealer, rekreative områder
- Natur: grønne planter og dyreliv i byen

Når man fokuserer på de enkelte problemfelter, må man ikke glemme, at bysystemet er en kompleks helhed af indbyrdes forbundne elementer. Figur 1 viser i diagramform nogle af de vigtigste årsagssammenhænge, som påvirker byudviklingen og bymiljøet.

Omfanget af disse sammenhænge viser, hvor farligt det er at træffe punktvis beslutninger. Løsningen på ét problem bliver ofte årsag til et andet. Skal bymiljøet forvaltes effektivt, må der udarbejdes en strategi, som bygger på et overblik over hele bysystemet, og vigtige beslutninger må træffes i en integreret beslutningsproces. Kun få byer har en administrativ struktur, der kan sikre en sådan integration, som er mest afgørende mellem areal- og trafikplanlægning. Nok er byen hovedcentret for økonomisk aktivitet og den dermed følgende miljøbelastning, men den kan ikke analyseres isoleret fra den omkringliggende region. Sammenhængene mellem byen og dens opland kræver derfor, at den politiske indsats tilrettelægges i en bred ramme, der omfatter planlægningen af regionen som helhed.

Figur 1
Sammenhænge i bysystemet



2.2. Forurening i byen

Selve byområdernes funktion som centre for bosættelse og økonomisk aktivitet medfører høje koncentrationer af forurenende stoffer. Men trods stigende opmærksomhed og intens forskning i miljøforhold savnes der sammenlignelige data om vigtige miljøindikatorer. Og hvor oplysningerne findes, kompliceres sammenligningen og fortolkningen ofte af forskelle i dataindsamlings- og målemetoder.

Imidlertid har videnskabelig forskning klart påvist de negative sundhedsmæssige virkninger af vand-, luft- og støjforurening, utilstrækkelig affaldsbortskaffelse og forurennet jord. Derfor har Kommissionen gennem de sidste ti år opstillet en række kvalitetsmål for miljøet. I de følgende afsnit drøftes problemerne på hvert af disse områder.

2.2.1. Luftforurening

Byområderne belastes med en lang række forurenende stoffer. Helbredsvirkningerne af disse stoffer, hvoraf nogle er kræftfremkaldende, omfatter åndedrætsslidelser og irritation af øjne og hud. Derudover giver de skader på bygværker og det naturlige miljø. De fleste luftforurenende stoffer kommer fra tre kilder: industri, motorkøretøjer og afbrænding af fossile brændstoffer i varme- og kraftværker.

De industrielle kilders bidrag til luftforureningen varierer meget fra by til by, alt efter hvilken type industri, der præger området, hvor meget der er af den, hvor den ligger, og i hvilket omfang den har truffet foranstaltninger til at bekæmpe emissionerne eller sprede dem ud over et større område. Alvorlig luftforurening kan have forfærdende virkninger: I 1952 døde 5000 mennesker i London af smog, som skyldtes SO₂-emissioner.

Industriforurening er dog ikke kun et problem for byerne. Ofte er det de mere omfattende problemer, som for eksempel den sure nedbør og drivhuseffekten, snarere end hensynet til bymiljøet, der danner baggrund for de nationale og internationale emissionsnormer. Industriens bidrag til byforureningen reguleres nok så hyppigt gennem "grænseværdier" for omgivelsernes luftkvalitet som gennem emissionsnormer.

De luftforureningsproblemer, som skyldes byens trafik og bygninger, er tættere forbundet med byens interne funktion. De energiforbrugende aktiviteters bidrag til forureningen med de enkelte stoffer er vist i tabel 1.

Tabel 1
Luftforureningens kilder

Sektor	CO ₂	SO ₂	NO _x
Energi	37,5	71,3	28,1
(heraf elproduktion)	(29,3)	(61,5)	(24,6)
Industri	18,6	15,4	7,9
Trafik	22,0	4,0	57,7
Andet	21,9	9,3	6,3
I alt	100	100	100

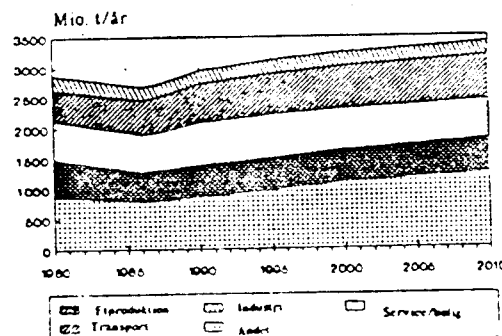
(2,7 mia. t) (14 mio. t) (9,8 mio. t)

Kilde: Energy 2010 (1989)

Som denne tabel viser, kan rumopvarmning være en af de værste kilder til luftforurening, afhængigt af hvilken energikilde der anvendes. I Dublin, for eksempel, er boligopvarmning en stor kilde til SO₂- og partikelforurening. En gradvis nedgang i anvendelsen af kul som brændsel har mindsket nogle af de værste følger af partikel- og SO₂-forureningen på lokalt plan. Men på grund af den forurening, som følger med de fleste former for elproduktion, løser overgangen til elopvarmning ikke problemet på globalt plan. I det bredere globale perspektiv bidrager enhver anvendelse af fossilt brændsel til problemerne med sur nedbør og, gennem stigningen i atmosfærens CO₂-indhold (se figur 2), til drivhuseffekten.

Figur 2
CO₂-emissioner i de 12 EF-lande (1980-2010)

Fordeling pr. sektor

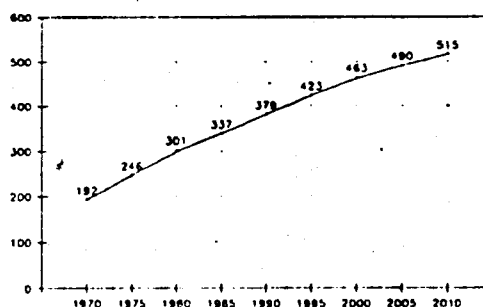


Kilde: Energy in Europe: Major Themes in Energy
Generaldirektoratet for Energi, september 1989

Nok er de værste luftforureningsproblemer fra opvarmningen løst, men til gengæld er forureningen fra trafikken forværret. Bilmotorer er væsentlige kilder til NO_x, CO, partikler og bly. Og for CO₂'s vedkommende er det værd at notere, at næsten halvdelen af forbrændingen i transportmidler menes at stamme fra bytrafikken. I mange byer kommer næsten 90% af kulilteforureningen fra transportsektoren. Figur 3 viser bilparkens vækst i de senere år og en fremskrivning på kort og mellemlangt sigt, der tyder på en fortsat betydelig vækst.

Figur 3

Bilparken 1970-2010
Biler pr. 1000 indbyggere i de 12 EF-lande

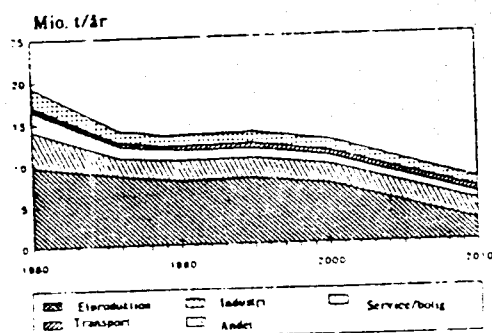
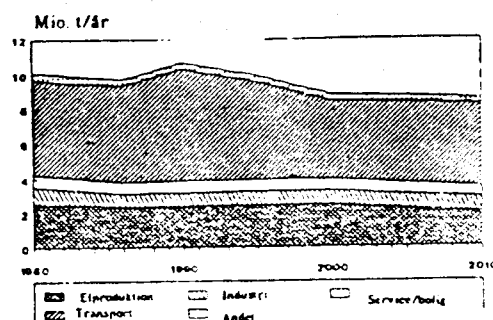


Kilde: Samme som figur 2.

EF har i de seneste ti år udstedt luftkvalitetsdirektiver, som regulerer forholdene for en række vigtige stoffers vedkommende: SO₂ og partikler, NO₂ osv. Direktiverne fastlægger både grænseværdier - værdier, som er kritiske for menneskers helbred - og vejledende værdier, der fastlægges som mål for miljøforbedringer for at undgå langsigtede skader på helbred og livskvalitet.

Der foreligger ikke oplysninger for hele EF, som kan vise virkningen af disse og lignende direktiver, som sigter mod kontrol med individuelle forureningskilder, men figur 4 viser effekten af forureningsbegrænsende foranstaltninger for SO₂ og NO_x. Fremskridtene i NO_x-bekæmpelsen er ikke så imponerende. Indførelsen af katalysatorer i alle nye biler i 1992-93 vil nedbringe forureningen fra de enkelte biler, men trafikvæksten for både personbiler og lastbiler, og forøgelsen i antallet af trafikpropper kan meget vel opveje denne reduktion.

Figur 4

Emission af SO₂ og NO_xSO₂ Fordeling pr. sektorNO_x Fordeling pr. sektor

Kilde: Samme som figur 2.

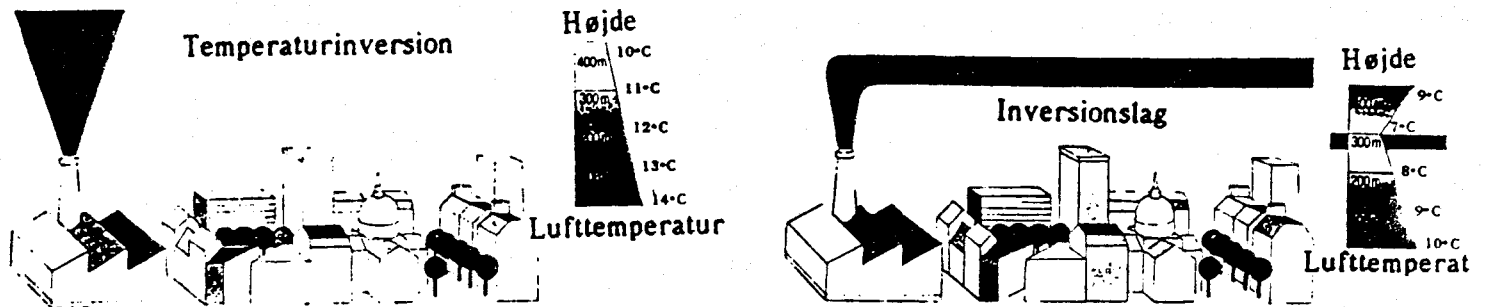
I en række sydeuropæiske byer som for eksempel Athen og Napoli har der været betydelige stigninger i forekomsten af de fleste luftforurenende stoffer med den dertil svarende forringelse af luftkvaliteten. Årsagen hertil er disse byers store befolkningsvækst, som skyldes afvandring fra landet i Sydeuropa. Væksten i emissionerne fra industri og trafik har været så stor i Athen, at myndighederne har måttet indføre en ordning, hvorefter det enkelte køretøj kun har adgang til bymidten hver anden dag - og slet ikke, når forureningen overstiger sikkerhedsgrænsen.

Med denne forholdsregel har man kun kunnet forhindre, at situationen blev værre endnu. På langt sigt er der ingen løsning.

Luftforureningsproblemer i byområder forværres ofte af klimatiske og geografiske faktorer i kombinationer, der koncentrerer forureningsstofferne i byen og forhindrer spredning og fortyndelse i atmosfæren. Sådanne virkninger beskrives i diagram 1.

Diagram 1
Koncentration af forureningen i byen

Temperaturinversion



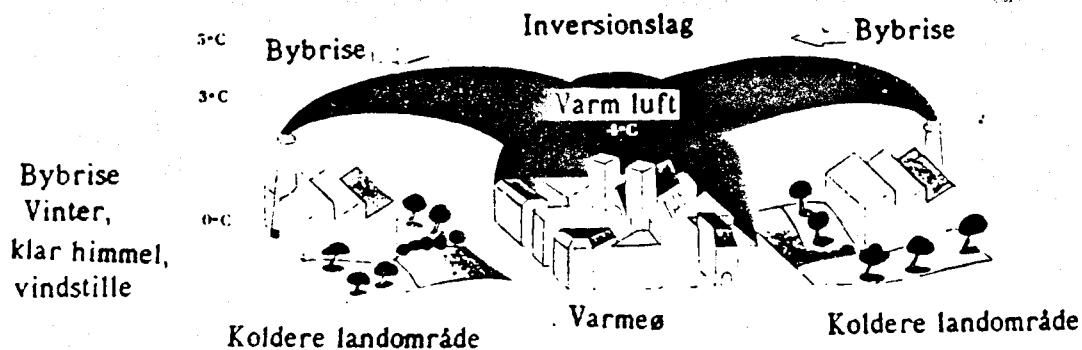
Normal spredning

Under normale vilkår stiger de varme gassers indhold af forurenende stoffer til vejrs, og jo koldere luft de møder på deres vej, jo højere når de op. (Jf. diagrammet 'normal spredning'.)

Under visse vilkår (navnlig ved varmeudstråling om natten) er lufttemperaturen nogle hundrede meter oppe højere end nede ved jorden. Derved bremses stoffernes himmelfart og standses af et "inversionslag" af varmere luft, der fungerer som et låg. Er det på et sådant tidspunkt vindstille, stiger koncentrationen af forurenende stoffer kraftigt.

Uden for de ovenfor beskrevne situationer med lokal forurening, kan blæsten transportere de forurenende stoffer og alle de kemiske forbindelser, de indgår i, langvejs gennem atmosfæren, før de falder ned til jorden igen blandet med regn og sne, dis og tåge. Det er dette fænomen, som ikke gør holdt ved grænserne, der er baggrunden for den langdistanceforurening, der almindeligvis kaldes sur regn.

Fænomenet "land-til-by-brise"



Når natten falder på og de omgivende landområder køles ned, ligger byområdet tilbage som en ø af varme. Den varme luft stiger til vejrs, så der dannes et lokalt lavtryk, som tiltrækker luften fra de koldere omgivelser. På den måde transporteres de forurenende stoffer fra periferien ind over byen og medfører en til tider kraftig stigning i forureningen dér.

Kilde: Secrétariat d'Etat auprès du Ministre chargé de l'Environnement: "La qualité de l'air, notre patrimoine vital" - Frankrig, juni 1989.

Tilfælde som Athen er velkendte, men det ville være forkert at tro, at nordeuropæiske byer ikke også har kritiske problemer. Selv om overvågningsdata kunne tyde på overordnede forbedringer i situationen, kan brugen af gennemsnitstal fra et begrænset antal målestationer meget vel skjule, at der optræder skadelige koncentrationer på bestemte tidspunkter og steder. F. eks. giver myldretidstrafikken i Bruxelles's vejtunneler forureningsniveauer, der er mange gange højere end den grænseværdi, Verdenssundhedsorganisationen anbefaler.

2.2.2. Støj

Støj er den mest "bymæssige" af alle former for forurening. Både helbred og livskvalitet skades. De vigtigste støjproblemer skyldes forskellige transportformer - vejtrafik (navnlig motorcykler), fly, jernbaner - og byggepladser. EF har koncentreret sig om at bekæmpe støj fra de værste enkeltkilder - for eksempel fly, byggepladser og motorkøretøjer (foruden støj på arbejdspladsen).

Hvor vigtige disse tiltag end har været for at nedbringe støjbelastningen fra enkelte grove syndere, så er der knap nok taget fat på den generelle støjplage, som skabes af summen af "normale" biler, fly og tog. De kommende års forventede trafikstigning vil forværre støjproblemet i byerne.

Som led i procesen frem mod det frie indre marked stiller EF forslag om standarder for støj fra motorkøretøjer. Disse standarder er efterhånden blevet forbedret, men det forlanges stadig ikke, at producenterne benytter den bedste teknologi, der kan fås, til at gøre bilerne mindre støjende. Selv om strengere standarder naturligvis vil øge omkostningerne, skal disse afvejes mod udbyttet af, at støjplagen mindskes. Det er måske værd at overveje at bruge økonomiske styringsmidler på dette område.

Men selv strenge normer for enkeltbiler kan ikke gøre det ud for en mere omfattende trafikforvaltning. Trafiksaneringer har givet gode resultater der, hvor de har været forsøgt. Lavere hastighedsgrænser, trafikbegrænsninger og integreret styring af trafiklys er blevet indført på lokalt plan og har været effektive, hvis restriktionerne så også er blevet håndhævet.

Ordninger, der skal nedbringe støjbelastningen i byer hæmmes af, at der ikke findes nogen alment accepteret støj kvalitetsnorm. I nogle medlemsstater er der vedtaget målsætninger for støjniveauet, men de har sjældent lovkraft. Kommissionen er i færd med at undersøge, om der kan sættes kvalitetsmål for støjniveauet i omgivelserne på lignende måde som for luftforureningen.

Dette ville være en anerkendelse af, at det er vigtigt at komme det ikke ubetydelige antal mennesker til hjælp, som bor i områder, hvor støjniveauet påvirker deres helbred (for eksempel ved at give stress eller forstyrre søvnen). Ofte er det de fattigere dele af samfundet - som i forvejen har de dårligste boligforhold - der også er udsat for den værste støj i omgivelserne.

2.2.3. Vand

Byområdernes befolkningsvækst og industriudvikling har historisk vist sig at være katastrofal for vandkvaliteten i de åer og floder, der løber igennem dem. Byerne opgav efterhånden at hente deres vand i floderne, fordi de blev brugt som skraldespande og belastet med spildevand i stadig flere former og i større og større mængder, så både vandkvaliteten og flodernes dyre- og planteliv led under det.

Et andet aspekt af dette problem er, at kloaksystemer, som er konstrueret og bygget i slutningen af 1800-tallet stadig er i brug i mange byer, selv om belastningen med forurenende stoffer er helt anderledes end i sidste århundrede, både med hensyn til koncentrationen af stoffer og mængderne af spildevand. Dertil kommer at ældre kloakker ofte er i dårlig stand, samtidig med at det er alt for dyrt at erstatte dem med nye.

Også bymiljøet selv giver problemer for kloaksystemerne og for de vandområder, hvor kloakvandet udlædes. Byens vandtætte overflader øger den vandmængde, kloakkerne skal tage imod efter et regnskyl, og koncentrerer den samtidig i et kortere tidsrum. I nogle tilfælde kan ny bydannelse i et regnopland øge faren for oversvømmelser længere nede i systemet. Og kanalisering af floder forværrer denne situation. Endelig skal det noteres, at afstrømningsvand fra asfalterede overflader medbringer en cocktail af den forurening, der normalt findes på gader og veje.

Vandbehandlingen før genbrug er normalt tilstrækkelig til at sikre overensstemmelse med EF's vandkvalitetsnormer, men vandkvalitetens æstetiske side har ikke været genstand for megen opmærksomhed. De steder, hvor der er nået væsentlige fremskridt, har baggrunden ofte været, at flodens kvalitet blev et spørgsmål, der angik borgernes stolthed, byens image. Dette gælder i høj grad for London og dens flod, Themsen, som der er investeret mange penge i at forbedre i de seneste årtier, og som nu hævdes at have en af verdens reneste flodmundinger.

Floder, der som Rhinen er under indflydelse af mange byer i forskellige lande, viser, hvordan byerne kan påvirke hinanden, og hvor stort behovet er for en internationalt samordnet indsats.

2.2.4. Affald

For affaldet som for andre former for forurening gælder det, at byens særlige problemer skyldes kombinationen af høj befolkningstæthed og et bredt spektrum af økonomiske aktiviteter, som alle producerer affald: hospitaler, store og små markeder for landbrugets råvarer, nedrivning af bygninger, og emballageforbruget hos transportvirksomheder, detailhandlende og forbrugere, for blot at nævne nogle få af kilderne.

De kommunale myndigheder har faktisk tre opgaver at løse:

- renholdelse af gader,
- indsamling af affald og
- bortskaffelse af affald.

Bortskaffelsen af de stadig stigende mængder af bolig- og erhvervsaffald skaffer dem, der administrerer Europas byer, enorme problemer. Tabel 2 viser for udvalgte lande, hvor store mængder affald der frembringes, og hvordan det behandles. Den enkle løsning at deponere affaldet på lossepladser bliver stadig vanskeligere at benytte for mange større byer, enten fordi der bliver knaphed på egnede arealer inden for en rimelig afstand af byen, eller fordi den omkringboende befolkning modsætter sig det.

Tabel 2

Behandling af fast byaffald, udvalgte lande, 1985-86

Land	Affald (mio.t)	Deponering		Forbrænding	Andet
		Lovlig	Ulovlig		
Danmark	1,4	22	-	70	8
Nederlandene	4,2	53	-	37	10
Frankrig	17,0	44	10	36	10
Tyskland	32,0	70	-	27	3
Det Forenede Kongerige	20,0	90	-	9	5
Belgien	3,2	70/80	-	20	10
Italien	15,0	30	55	11	4
Spanien	10,0	-	-	5	15
Grækenland	-	80	20	-	-
Irland	-	65	35	-	-
	110,0				

Kilde: Recupero Alluminio In Forma di Lattine,
Conorzio dei Produttori de Contenitori in Alluminio,
Bresso (MI) - IT.

Forbrænding viser sig efterhånden at være en problematisk mulighed. Det er svært at finde egnede lokaliteter, og de delvis giftige emissioner har foranlediget EF til at opstille grænseværdier for emissioner fra kommunale forbrændingsanlæg. I nogle medlemsstater, navnlig Tyskland og Nederlandene er man kommet et stykke vej med nedbringelse af affaldsmængden og genbrug, men selv de mest optimistiske skøn sætter 30% som overgrænsen for, hvad der kan opnås ad den vej.

Kommissionen har for nylig offentliggjort en strategi for affaldsforvaltning*, som opstiller to hovedmål: forebyggelse og genbrug. Forebyggelse er først og fremmest en sag for erhvervslivet. For eksempel kunne man gøre det meget lettere at holde byerne rene og forvalte affaldet ved at ændre praksis for emballering. For de kommunale myndigheder er genbrug en vigtig mulighed. Hertil kræves der kildesortering (med de beholdere, der skal bruges) og specialiserede indsamlingsordninger. Også ved projektering af større lejligheds- og kontorbyggerier kan der i fremtiden stilles krav om, at der skal være mulighed for sortering af affaldet med henblik på genbrug.

2.2.5. Jordforurening

Det erkendes nu, at forurening af jordbunden ved kritikløs losning af giftige stoffer er et stort problem i byområder. Samtidig med at interessen for at genbruge eksisterende arealer inden for byområderne stiger, forhindrer årtiers forurenende losning af affald, at sådanne områder genbruges, hvad enten det er til boliger eller nye erhvervsaktiviteter.

Da der gør sig helt lokale og særlige forhold gældende i de enkelte tilfælde, er det svært at pege på en overordnet politik eller generelle tekniske løsninger. Men det skal bemærkes, at selv om forureningens umiddelbare virkning ofte er lokal, foreligger der på længere sigt en trussel mod grundvandet.

2.3. Det bebyggede miljø

Hvor landskabet er dannet af naturlige elementer, formes bybilledet af bygninger, med vigtige accenter i form af træer og grønne områder. Den miljømæssige kvalitet af et bybillede er til en vis grad et spørgsmål om subjektiv smag. Ikke desto mindre har de fleste mennesker en nogenlunde sammenfaldende opfattelse af, hvad der giver byerne kvalitet: historiske bygninger og gadenet, friarealer og træer, aktivitet.

Hvor Europas historiske bykerner er bevaret, udgør de en vigtig forbindelseslinje tilbage til byens kulturarv. I en verden, hvor arkitekturens stilarter og byggeteknikken bliver mere og mere internationalt domineret, giver de historiske bykerner stederne et særegent lokalpræg, som gør det muligt at skelne den ene by fra den anden.

* SEC (89) 934: Fællesskabsstrategi for affaldsforvaltning.

I de seneste årtier er der sket store forandringer i planlægningen og forvaltningen af vores byer. De fleste er vokset med store forstadskvarterer, som mere og mere har suget indbyggerne ud af de egentlige bykerner, som til gengæld er blevet overtaget af butikker og kontorer.

Det enorme pres for nybyggeri fra disse aktiviteter har ført til ødelæggelse af store dele af byernes historiske struktur, som er blevet erstattet med nye bygninger af ofte middelmådig, hvis ikke ligefrem dårlig kvalitet. Der er nok ikke ret mange af vor tids bygninger, der vil få de kommende generationer vil udbryde: De er det stof, kulturarv gøres af.

At sætte tal på denne ødelæggelse på europæisk plan er ikke let, for der er stor forskel på, hvordan man klassificerer og freder bygninger i de enkelte lande. Storbritannien har et af de mest udtømmende systemer med adskillige hundrede tusinde bygninger, som er fredet i henhold til faste kriterier om deres alder og tilstand. Nederlandene har også et omfattende fredningssystem for enkeltbygninger. I Italien er hele bycentre fredet ved lokal vedtægt eller lov. Belgien derimod har langt færre fredede bygninger og benytter mere restriktive kriterier.

Selv om en fredning ikke nødvendigvis garanterer, at en bygning bevares, så betyder den dog, at den kulturelle værdi af en historisk bygning får rimelig vægt over for forslag om ny- eller ombygning. På internationalt plan anerkendes betydningen af særlige områder med Europarådets diplomsystem. Selv om dette ikke giver lovkrav på beskyttelse, så har det dog uden tvivl indflydelse på den lokale beslutningsproces.

Desværre er det ikke kun nedrivning og nybyggeri, der truer de historiske bykerner. Mens de mere velhavende enten er blevet boende eller flytter tilbage til centrum, flytter mellemindkomstfamilier stadig ud til forstæderne, hvorved store dele af boligmassen i de indre byområder overlades til mindre velbeslåede befolkningslag. Disse boligkvarterer har ganske vist en hensigtsmæssig beliggenhed, nær beskæftigelsesmulighederne i bymidten, men de indtægter, bygningerne giver, betragtes ofte som utilstrækkelige til at vedligeholde dem, eller bruges ihvert fald ikke til det formål. Resultatet er forfald.

De historiske bygninger trues også af den voldsomme forurening, der hersker i europæiske byer. Ikke alene dækkes bygningerne af lag på lag af sod fra partikelforureningen. Kemiske reaktioner med for eksempel SO₂-forurening ødelægger stenens struktur. Dette er særlig alvorligt, og dyrt at rette op på, hvor der er tale om dekorative billedhuggerarbejder på de større offentlige bygninger og monumenter.

Bilparkens og bytrafikkens vækst giver betydelige problemer for de historiske bykerner, hvis gader ofte er snævre og krogede og helt uegnede til biltrafik. Selv byer som Paris, der længe har kendt til byplanlægning og på den måde har fået sine brede boulevarder,

har måttet erkende, at nutidens trafik er langt større, end kapaciteten tillader. Bortset fra de fysiske problemer, der skyldes overbelastning af gadenettet, er parkering på gader og torve, der ikke er udformet til det brug, visuelt påtrængende og til stor gene for fodgængernes færdsel.

Man kan med rimelighed pege på, at der i det forgange årti har bredt sig en større erkendelse af de historiske bykerners betydning. Nedrivningerne foregår ikke længere i samme tempo, og en række restaureringsarbejder er sat i gang.

Der er i stort omfang truffet foranstaltninger til trafiksanering og indrettet fodgængerzoner i bymidten. Sådanne foranstaltninger har vist sig at være populære, fordi de giver borgerne sikrere og mindre stressende omgivelser at gøre deres byrinder i. Ikke desto mindre fortsætter belastningerne fra nybyggeriet, de forfaldne områder og biltrafikken, og for mange af Europas historiske bykerner er fremtiden stadig overordentlig usikker.

De samme belastninger har også tit medført, at friarealer i byområderne er gået tabt til parkeringspladser eller gadeudvidelser. Høje grundværdier gør det uhyre vanskeligt for myndighederne at købe jord til nye offentlige friarealer i bymidten, netop som borgerne bliver klar over, hvor vigtige og værdifulde sådanne områder er.

Dette problem kunne måske angribes ved en klog forvaltning af de forladte ejendomme, som findes i enhver by. Skiftende mønstre for beskæftigelse, produktion og godstransport har sat deres præg på byernes fysiske struktur - mest i form af brede bælter af forfaldne og forladte dokker, fabrikker og kaserner. I nogle byer er der sat opfindsomme projekter i gang, som viser, hvordan disse arealer kan bruges til at give byen et nyt image, mens andre har ladet sådanne områder ligge urørte hen og spolere bymiljøet.

Det bebyggede miljøes problemer har ironisk nok ikke kun at gøre med tilpasningen - hvad enten den er god eller dårlig - af de historiske bykerner til 1900-tallets livsformer. Der er fundet lige så alvorlige problemer i det nybyggeri, der skal erstatte den indre bys boligmasse.

Slutningen af 1950'erne og 1960'erne var vidne til opførelsen af enorme sociale boligbyggerier i udkanten af byerne, ofte opført som højt byggeri. Langt fra byens faciliteter, dårligt betjent med kollektiv trafik og hyppigt uden tilstrækkelig vedligeholdelse, som disse områder var, forfaldt de ofte til slum mod slutningen af 1970'erne og 1980'erne. Fraværet af forretningsmæssige og økonomiske aktiviteter og muligheder har bidraget til den store arbejdsløshed og været yderligere en hindring for beboernes mobilitet og muligheder.

2.4. Naturen i byen

Det har længe været erkendt, at det har stor værdi at have elementer af natur i byområderne. Parker, haver og alléer har længe været traditionelle træk ved byens udformning. Det visuelle indtryk fra sådanne elementer har meget stor betydning; selv et meget lille antal modne træer gør meget for at mildne det barske indtryk af et miljø, der ellers kun består af bygninger. Desuden har de symbolsk betydning for mange byboer, idet de rummer en psykologisk forbindelse til naturen og landskabet.

I de senere år har den stadig bredere interesse for naturbevaring ført til at mange mennesker har udforsket dyre- og plantelivet og dets levesteder i deres umiddelbare omgivelser i byen eller forstaden. Forladte grunde og halvnaturlige levesteder har ofte vist sig at rumme en forbavsende rigdom på arter. Sådanne naturlige levesteder i byområder har fået voksende betydning, efterhånden som landområdernes dyre- og planteliv i de senere årtier er blevet udsat for større og større belastninger fra den intensive landbrugsdrift.

I nogle byer er der lavet detaljerede fortegnelser over levestederne og dannet aktive grupper af frivillige, som søger at beskytte stederne mod bebyggelse og sikre, at de forvaltes forsvarligt. Selv om naturværdien af sådanne steder absolut set ikke kan sammenlignes med rigtige naturlige levesteder, så får de en særlig værdi og relevans, i kraft af at de findes i eller nær ved bymæssige befolkningscentre. De udgør også en vigtig ressource for undervisning og en mulighed for at stifte bekendtskab med naturen.

Den generelt øgede fritid har givet borgerne større blik for værdien og betydningen af sådanne friarealer i eller nær byen. Efterhånden som arealanvendelsen i byen ændres, får myndighederne hyppigt lejlighed til at skabe nye offentlige friarealer, men som sagt er det ofte et dyrt forehavende på grund af den værdi sådanne arealer har, hvis der må bygges på dem.

Friarealer og halvnaturlige levesteder i byens udkant, som er let tilgængelige for byens indbyggere, har også stor betydning. Mange byer - for eksempel Bruxelles, Berlin og Luxembourg - har store skovområder lige op til bygrænsen. Her er der levesteder for vilde dyr og planter, rekreative muligheder for bybefolkningen og ressourcer til forretningsmæssig skovdrift. Med den ændrede landbrugspolitik i EF er der grund til at overveje, om ikke der kan skabes tilsvarende områder op til andre byer.

3. De grundlæggende årsager til byens forfald

Byens problemer skjules af dens iøjnefaldende fremskridt - indbyggernes bedre sundhed, bedre udstyrede boliger, glitrende nye bygninger og motorveje. Ideen om at bivirkningerne er en nødvendig "pris" kan synes besnærende. Hertil kommer, at selv om de negative virkninger er mindst lige så "reelle" som forbedringerne - stigende kriminalitet, kroniske helbredsproblemer, gradvis stigende trafik, støj og forurening - så varer

det meget længere, før de bliver synlige. Derfor fremkalder de sjældent den øjeblikkelige krise, der som regel skal til for at få politikerne til at gribe ind.

Et samfunds politiske modenhed måles imidlertid på dets evne til at tænke på langt sigt. Den europæiske enhed er selv et eksempel. Den kan ikke skabes ved hjælp af bureaukratiske og teknokratiske projekter, som ikke kan inspirere store dele af befolkningen. På samme måde kan den europæiske by ikke reddes ved regulering og penge alene. Skal den forbedres, kræves der først og fremmest en bred forståelse af problemernes dybere-liggende årsager, som kan danne grundlag for en konsensus, der giver mulighed for på lokalt, nationalt og europæisk plan at gøre en indsats for et fælles mål. Dertil kræves der ideudveksling og samarbejde mellem europæiske byer over en bred front.

Årsagerne skal ofte findes i den måde, vi organiserer arbejde, produktion, distribution og forbrug på, og i planlægningsideer, som hyppigt er stive og gammeldags. Disse - og andre - årsager virker sammen og forstærker hinanden. Opstillingen i det følgende er ikke udtryk for nogen hierarkisk rækkefølge.

Funktionalisme

Den nuværende byplanlægning afspejler ofte stadigvæk Athen-erklæringens funktionalistiske principper - en planlægningsteori fra 1940'erne, som også kan findes i den britiske havebybevægelse, der er endnu ældre. Begge disse teorier fremhævede fordelene ved en byplanlægning, der byggede på streng opdeling af byen og særskilt lokalisering af aktiviteterne efter funktion. Således placeres boliger, industri, handel, grønne områder osv. alle hver for sig i fysisk adskilte områder, hvorefter de forbindes med et omfattende vej- og transportnet. Funktionsadskillelse kan sommetider være hensigtsmæssig, for eksempel når det gælder industri. Men som Karl Gruber har påpeget, betyder en streng zoneopdeling på andre områder, at man ser bort fra byens historiske arv og geografiske realitet. "Funktional præcision" ødelægger byens og dens bygningers fleksibilitet. Bygningerne udformes som arkitektoniske genstande, bliver umulige at tilpasse til skiftende vilkår og forhindrer derfor byen i at fungere som en dynamisk, organisk helhed.

Produktion og arbejdsorganisation

Selv industrialismens by var i vid udstrækning blot en udvidelse af den traditionelle købstad. Men økonomiens internationalisering - som forstærkes af det indre marked - har fremkaldt et brud med fortiden. Investeringerne - og lokaliseringen af dem - bestemmes fra fjerne hovedkvarterer uden videre hensyntagen til virkningerne for lokalsamfundet. Produkterne skabes ét sted og produceres et andet.

Byplanlægningen er ofte indrettet på at stimulere bygge- og anlægsaktiviteten: ny kommunikationsinfrastruktur, nye industriparker og kontorhuse, der tit fortrænger bykernens boliger.

Hver især søger byerne at tiltrække selskabshovedsæder, internationale institutioner, internationale serviceaktiviteter og industriinvesteringer, og dette finder nu sted i en atmosfære af øget konkurrence mellem byerne. Miljøet og beboernes livskvalitet kommer ofte i anden række.

Samtidig må man erkende, at miljømæssig kvalitet er et aktiv i den internationale konkurrence. Ved at øge bytilværelsens kvalitet eller oprette attraktive forskerparker søger fremsynede byer at tiltrække aktiviteter, som skaber stor merværdi - med øgede turistindtægter som ekstra bonus.

Virksomheder, forskningscentre og andre institutioner, hvis succes er afhængig af, at de kan rekruttere det bedste personale og de dygtigste medarbejdere, ser efterhånden lige så meget på, om en mulig lokalitet har tiltalende egenskaber, som på dens effektivitet efter konventionelle kriterier. Miljøets muligheder for at byde indbyggerne på en attraktiv tilværelse og for at fremme den økonomiske udvikling bør derfor være et hovedhensyn i planlægningen og forvaltningen af byerne.

Distribution og forbrug

Masseforbrugets epoke har haft dybtgående virkninger for byens rumlige struktur. En af de måder, dette er kommet til udtryk på, er de store butikcentre, som ligger langt ude i periferien og kun kan nås med bil. En anden er de mange specialforretninger, som kanter byens indfaldsveje med skringre reklamer, hvis samlede visuelle udtryk mere ligner industriområdets end den traditionelle hovedgades.

Samtidig overtager butikker i den dyre ende af skalaen de mest idylliske dele af den gamle bymidte, så beboerne der ingen steder har at købe deres almindelige dagligvarer. Andre kvarterer gøres til fodgængerområder, som fyldes til randen med et snævert udbud af modebutikker og lignende. Derved indsnævres udvalget for beboerne, hvis tilværelse besværliggøres, samtidig med at de omkringliggende parkeringshuse tiltrækker store trafikmængder.

Der er altså en forbindelse mellem offentlige friarealer, som kun tjener et enkelt formål, og den almindelige bymæssige monokultur. Fodgængerzonen skaber indkøbscentre, motorgaden kontorghettoer. Hvad man mister, er den balance, der opstår ved sameksistensen mellem mange funktioner og mange transportformer, hvor forgængere, cyklister og kollektiv trafik skaber et alsidigt funktionelt miljø, som hverken er afhængigt af eller helt udelukker privatbilisterne.

Hoteller, restauranter og boliger

Hoteller og restauranter kan være et tilskud til livet i byen, som sigter mod at betjene den lokale befolkning. I stigende grad udvikler de sig imidlertid som vedhæng til kontor-kulturen, hvis behov de opfylder, samtidig med at de trækker de lokale beboere bort og trækker trafik ind til bymidten.

Bykerne bebos mere og mere af tre grupper: ældre mennesker med beskedne midler, indvandrere og højtuddannede, vellønnede unge mennesker, der ikke har børn, og som slår sig ned i kvarterer, der bliver mondæne efter offentligt eller privat bekostet restaurering - den proces, englænderne kalder "gentrification".

Kvartererne omkring bykernen, som blev bygget i anden halvdel af 1800-tallet, rummer mere differentierede alders- og socialgrupper. Men de plages af trafik på vej mod bykernen og invaderes af kontorbyggeri.

Længere ude i periferien er boligbebyggelserne ofte eksempler på ekstrem monokultur, både med hensyn til beboernes sociale status og på grund af fraværet af byens mange servicefunktioner og aktiviteter.

Selv om sovebyernes fremvækst delvis kan forklares med myndighedernes reaktion på et akut boligbehov, så følger de også en planlægningsdoktrin, som blev udviklet før første verdenskrig, og som havde "håvebyen" som ideal. Dette forsøg på at give byens indbyggere lys, luft og stilhed har desværre alt for ofte resulteret i endeløse områder med bymæssig bebyggelse og yderligere decentralisering.

Den nødvendige pris herfor var de enorme trafik anlæg, hvis største følger mærkes af de kvarterer, der ligger nærmere bykernen. For den enkelte gav det meget lange rejsetider. Og er der noget der kendetegner forstadsvillaen, så er det dens selvtilstrækkelighed. Dens mange snilde indretninger er en effektiv erstatning for de tjenester, der ellers udveksles i naboskabsenheder - og dermed bidrager den til isolationen.

Disse virkninger har bidraget til at fremkalde en bevægelse tilbage mod byen. Utålmodigheden over de lange bolig-arbejdssted-rejser og ønsket om at nyde godt af byens kulturelle mangfoldighed styrkes af to nutidige behov: Industri- og serviceerhverv arbejder i stadig større omfang i døgndrift, og derfor må teknisk nøglepersonale og ledere kunne tilkaldes med øjeblikks varsel. Dertil kommer, at en bolig i eller nær bymidten kan gøre det muligt at undgå de hyppige opbrud fra bolig og social omgangskreds, som ellers følger med den stigende jobmobilitet. Efterspørgslen efter attraktive, familievenlige boliger i byen imødekommes efterhånden så småt ved tilvejebringelse af gader med begrænset trafikadgang, hvor børn kan lege og voksne være sammen, ved anlæg af små, men velbeplantede parker og legepladser, ombeplantning af gårde, anlæg af taghaver osv., selv om det ofte endnu kun er som forsøg.

Eksperimenterne viser imidlertid, at det er muligt at blande byfunktionerne - boliger, trafik og arbejdspladser - og at det bliver stadig mere nødvendigt at gøre det. Dette nye princip tager den europæiske bys gamle, traditionelle liv som model og lægger vægt på tæthed og på funktionel, social og kulturel alsidighed. Samværet mellem forskellige social-, erhvervs- og aldersgrupper skaber også basis for en sameksistens mellem borgere, som ellers undermineres af voksende gensidigt ukendskab og mistillid.

Også periferiens boligbyggerier, som i stadig stigende omfang lider under vandalisme og kriminalitet, der fremprovokeres af monotoni, isolation og begrænsede jobmuligheder, må gøres mere urbane efter dette ny-gamle mønster: Der må skabes større forskelligartethed, centre med større tæthed, mere liv og funktionel mangfoldighed.

Turisme

Turismens konstante vækst i visse byer, som på en gang har en righoldig og stærkt koncentreret kulturarv, et stort antal arkitektoniske perler og en velfungerende eller særpræget bymæssighed, kan forringe beboernes livskvalitet, hvis ikke den er underlagt en effektiv kontrol. Hoteller skyder frem som paddehatte, grundværdierne ryger i vejret, dagligvareforretninger forsvinder, beboerne koncentrerer sig på for lille et område, håndværkere og småvirksomheder fortrænges. Alt dette medvirker til at gøre de historiske bykerner funktionelt ensidige. Omdannelsen bryder bymiljøets skrøbelige balance og kan kun være til skade for de historiske bykerners samlede dynamik, ligesom den alt for stærke koncentration af turister kan beskadige selve kulturarven.

Byerne og regionerne stiller imidlertid store forventninger til udviklingen af turisme og fritidsaktiviteter. Derfor bør der hurtigst muligt udvikles en planlægningsstrategi for byturismen, så de negative virkninger kan undgås og udbyttet fra turismen tværtimod udnyttes til at forny den fysiske bystruktur, restaurere de historiske bygninger, udbygge fritidsfaciliteterne og de grønne områder samt forbedre kvaliteten af de offentlige friarealer.

Kommunikation og mobilitet

Der er fremtidsforskere, som har ment, at den moderne kommunikationsteknologi ville gøre det muligt for dem, der nu bor og arbejder i overfyldte byer, at sprede sig ud over landet. Alt taler mod, at dette skulle blive tilfældet for andre end en lille gruppe højtuddannede selvstændige. Der ville simpelthen være alt for mange mennesker i forhold til det forhåndenværende areal, miljødelæggelserne ville være alt for store, og den eksisterende bymæssige infrastruktur gå til spille.

Personlig mobilitet er derfor stadig byens helt afgørende kendetegn. Som sagt giver den

rumlige adskillelse af funktionerne, som den funktionalistiske planlægningsdoktrin har dikteret, ikke mange andre muligheder end bilen.

Men udbygningen af veje, tunneler osv. for at give plads til den stigende trafik har den kedelige virkning at hæmme trafikken, mens byggeriet står på, samtidig med at forureningen og støjen øges endnu mere. Når anlæggene så er færdige, stiger trafikmængden hurtigt, så man snart er oppe på den samme overbelastning af nettet som før. Men for bykernen er stigningen reel nok: Overbelastningen medfører, at bilerne parkeres på fortove, pladser og i parker.

Et direkte forbud mod bilkørsel er sjældent svaret. Det kan som sagt medføre, at bykernens funktionelle ensidighed blot forstærkes. Det kan tvinge trafikken til at tage omveje, så den samlede trafikmængde og dermed forureningen øges, eller flytte parkeringsproblemet til randen af den beskyttede bykerne.

Generelt må målet være at gøre bilen til en mulighed, fremfor en nødvendighed, som skabes - ja, påtvinges den enkelte - af byens opdeling i funktionelt ensidige områder. Den funktionelt alsidige, kreative by, som også er bedre at bo i, er den by, der forurener mindst. Med en begrænsning af bilens bidrag til støj, usikre gader og luftforurening kan byen til gengæld gøres mere tiltrækkende og dens økonomiske, sociale og kulturelle potentiell realiseres.

Konkret munder dette ud i tre retningslinjer:

- Undgå streng zoneopdeling til fordel for en blandet anvendelse af byens rum, hvor navnlig boligbyggeriet favoriseres i de indre bykvarterer.
- Forsvar den arkitektoniske arv mod den internationale stils banaliteter, og respekter det gamle, men lad være med at imitere det.
- Lad være med at flygte fra byens problemer ved at udvide dens periferi; løs dem i stedet inden for de eksisterende bygrænser.

Endelig er det vigtigt at understrege reguleringens rolle, selv om der samtidig må advares mod visse former for planlægning. Regulering, som sætter kvalitetsmål for miljøet, er helt nødvendig. Planlægning uden bred medvirken fra og omsorg for byens beboere vil ende i et for snævert syn på byens effektivitet, der i sidste ende vil dømme den til sterilitet.

KAPITEL 2: EN EF-STRATEGI FOR BYMILJØET

1. Mål for et bedre bymiljø

Hovedmålene for planlægningen og forvaltningen af bymiljøet er at skabe eller genskabe byer, som kan udgøre et attraktivt miljø for deres indbyggere, og at nedbringe byens bidrag til den globale forurening. Hvor utopisk dette mål end kan forekomme, er det det, som indfrier dagens og morgendagens ansvar.

Analysen i det foregående afsnit har sporet bymiljøets problemer til hovedsagelig to faktorer.

Den første er miljøbelastningerne fra de mange aktiviteter, der er koncentreret i byerne.

Den anden faktor - som ikke er uden forbindelse med den første - er byområdernes rumlige struktur. I de seneste årtier har planlægningsprincipperne og det praktiske byggeri ændret radikalt på byernes organisation og i mange tilfælde medført en næsten klinisk adskillelse mellem forskellige former for arealanvendelse. Denne fysiske adskillelse, som ofte forekommer mellem områder, der ikke er forbundet med kollektiv trafik, har medført et krav til bybefolkningen om voldsomt stigende mobilitet, og dermed afhængighed af motorkøretøjer i almindelighed og privatbilisme i særdeleshed.

Dette har igen ført til omfattende udbygning af boligområder i forstæderne, som det er svært at betjene med kollektiv trafik på forretningsmæssigt grundlag. En sådan ændring af byernes rumlige struktur får følgende virkninger for miljøet:

- Negative virkninger for bestemte områder i byerne: bykernen, som overfyldes eller går i forfald; periferiområder, hvor man mener at kunne skille sig af med funktioner, som anses for uønskede i byen - lossepladser, industri, socialt boligbyggeri.
- Generelt høje niveauer for luft- og støjforurening, der delvis skyldes den mobilitet, som adskillelsen af funktionerne nødvendiggør.

Dertil kommer, at denne forurening breder sig til hele landet og til det globale miljø. I kraft af selve deres koncentration giver byerne et stort bidrag til den sure nedbør og - via CO₂-emissionerne - til drivhuseffekten. Højere skorstene er altså ikke svaret.

Den voksende bekymring over miljøet i almindelighed og bymiljøet i særdeleshed har fået de offentlige myndigheder på alle niveauer til at gøre noget for at rette op på situationen. Dette har utvivlsomt bidraget til at forbedre miljøet eller i det mindste hindre yderligere forringelser, men der er stadig meget at tage fat på. Der findes ikke mange objektive målemetoder til at vurdere den miljømæssige kvalitet af tilværelsen i byerne. Men med den stigende opmærksomhed overfor problemet stiller borgerne sig ikke længere tilfreds med, at forringelsen standses. De kræver direkte forbedringer.

Erfaringerne fra fortidens succes'er og fiaskoer giver os nyttige retningslinjer for, hvordan vi skal gå frem. En analyse af de senere års bestræbelser på at løse byernes miljøproblemer tyder på, at indsatsen har været underlagt en række vigtige hæmmende faktorer, som kan afhjælpes med et handlingsprogram på EF-plan.

2. Hindringer for effektiv miljøforvaltning

Der er voksende forståelse for, at en effektiv miljøforvaltning forudsætter, at den punkt-vise indsats afløses af en høj grad af integration, hvis man vil undgå, at problemerne blot væltes over på andre områder. Der skal imidlertid ikke blot emnemæssig, men også proceduremæssig integration til, dvs. integration mellem politikudvikling, problemanalyse og vurdering af virkninger, planlægning, finansiering og gennemførelse. Dette er nødvendigt netop på grund af emnernes store rækkevidde. Men selv når denne proces er gennemført, vil resultaterne kun holde sig i kort tid, hvis ikke offentligheden hjælpes til at tilegne sig den nødvendige bevidsthed om miljøproblemerne i det daglige, og hvis der ikke dannes strukturer, som kan omsætte denne bevidsthed til handling.

i) Samordning

Her er der i alt væsentligt tale om et institutionelt problem, som vedrører alle niveauer af den offentlige forvaltning. Traditionelt har man grebet bymiljøproblemerne an sektorvis, dvs. med enkeltindgreb, som sigter mod at mindske virkningerne af bestemte problemer.

Bysystemernes kompleksitet gør imidlertid, at beslutninger på næsten et hvilket som helst område også får virkninger på andre områder. Delingen af ansvaret for byforvaltningen mellem myndigheder på forskellige niveauer og mellem forskellige myndighedsorganer på lokalt plan giver både "lodrette" og "vandrette" integrationsproblemer.

Der er ikke mange byer, som har et en institutionel struktur, der giver mulighed for ægte samordning af beslutningsprocesserne inden for investering, byudvikling og miljø. Virkningerne heraf ses mest tydeligt i trafikplanlægningen. På trods af deres store miljømæssige betydning, er det sjældent, at beslutninger om kollektiv trafik på den ene side og vejplanlægning på den anden integreres i en helhedsplan for transportområdet.

ii) Ressourcer

Mange miljøprogrammer hæmmes utvivlsomt af begrænsede budgetter, men miljømæssigt fornuftige løsninger kan ofte gennemføres ved en mere effektiv anvendelse af de eksisterende ressourcer.

iii) Information

Som omtalt ovenfor hæmmes programudviklingen af mangelen på præcise og sammenhængende data for mange miljøfaktorer. Det er svært at opstille objektive mål for forbedringer, hvis man ikke har et klart overblik over rækkevidden af et givet problem. I de senere år har den større indsats inden for miljøovervågning sammen med offentlighedens pres for at få adgang til de indsamlede data skabt et krav om, programmer til forbedring af miljøet prioriteres højere.

iv) Teknisk viden

Sammen med den stigende optagethed af miljøet er der sket en vækst på det miljøtekniske område. Inden for støj- og forureningsbekæmpelse har denne udvikling allerede medført mange resultater, som i de kommende år efterhånden vil give sig konkrete udslag. Disse succes'er har tydeligt vist, hvor stor betydning den løbende miljøteknologiske forskning og udvikling har.

v) Overvæltning af problemer

En af skavankerne ved den nuværende sektorvise indsats er, at løsningen på ét problem ofte viser sig at være årsag til et nyt. For eksempel skaber anlæg af nye gader for at mindske overbelastningen af trafiknettet måske blot mere trafik og øger dermed forureningen. Derfor må opmærksomheden rettes mod mulige bivirkninger af de påtænkte løsninger. Elbiler vil være mindre støjende og give mindre direkte forurening end benzinerbiler, men de løser ikke problemet med CO₂-forurening fra elværker, der fyrer med fossile brændsler. Størstedelen af EF's elektricitet fremstilles netop på denne måde, og det vil næppe ændre sig i den nærmeste fremtid.

vi) Miljøforbedring kontra økonomisk vækst

En væsentlig hindring for mange forbedringer af miljøet har været bekymringen for, hvordan de ville påvirke den økonomiske vækst. Det er ikke overraskende, at mange lande, som i de senere år har været plaget af høj inflation og arbejdsløshed, har tøvet med at bebyrde industrien og forbrugerne med strengere miljønormer. Modsætningen mellem miljø og økonomi er imidlertid falsk, for på langt sigt er beskyttelsen af miljøets ressourcer et grundvilkår for en bæredygtig økonomisk vækst, som i sig selv kan bidrage til at forbedre miljøet.

På kort sigt er den nuværende miljølovgivning så svag, at økonomisk vækst efter al sandsynlighed vil føre til øget forurening og belastning af miljøet. Analyserer man prognoserne for de fremtidige vækstmønstre i EF, viser det sig, at de efter al sandsynlighed vil give alvorlige miljøproblemer, navnlig på områderne transport, energi og affald. Der er behov for en mere positiv indsats for at overvinde disse følger, ikke bare for at beskytte miljøet, men også for at sikre, at udbyttet af denne vækst ikke går tabt. Den økonomiske integration giver positive muligheder for at gennemføre miljøforbedringer i hele EF.

En af de største vanskeligheder ved at vurdere balancen mellem den miljømæssige og den økonomiske udvikling vedrører tidsforløbet. Den nuværende forvaltning af miljøet består ofte i reaktioner på øjeblikkelige kriser mere end i langsigtet planlægning.

Et centralt element i modsætningen er, at markedsøkonomien ikke er i stand til at "internalisere" de miljømæssige omkostninger. Disse omkostninger er allerede fuldt dokumenteret gennem forskning, bl. a. i OECD's regi, men dette har stadig ikke haft nogen syn-derlig virkning for myndighedernes politiske linje.

Ikke desto mindre er det muligt at påvirke de valg, forbrugerne og producenterne træffer, gennem økonomiske og skattemæssige indgreb, der bygger på markedsmekanismen. Selv om man først for nylig er begyndt at udforske denne metode, kan der ikke herske tvivl om, at den rummer store muligheder for at bidrage til at forene miljøhensyn og økonomisk vækst.

3. Ledende principper for et bedre bymiljø

Denne diskussion fører frem til en række ledende principper for EF's indsats for et bedre bymiljø.

i) Samordning og integration

Byproblemernes kompleksitet og indbyrdes sammenhænge stiller krav om en mere integreret politisk og investeringsmæssig beslutningsproces på områderne økonomisk udvikling, socialpolitik (styrkelsen af den økonomiske og sociale samhørighed) transport og miljø.

ii) Ansvar

Det er en vigtig forudsætning for miljøforbedringer, at vi på alle niveauer - som enkeltpersoner, virksomheder og offentlige administrationer - påtager os ansvaret for følgerne af vores handlinger. Dette forudsætter på sin side en forståelse af og viden om disse følger, som ofte er fraværende. Og selv om kendskab til følgerne af de valg, man træffer, ikke i sig selv løser problemerne, så vil det dog være en hjælp.

For selve byen vil det måske være nyttigt at lancere begrebet 'den ikke-forurenende by' - forstået som byen, der påtager det ansvar ikke at forurene de omgivende landområder. Et eksempel herpå er projektet "Seine Propre", hvormed Paris sigter mod 100% rensning af det spildevand, der ledes ud i Seinen.

iii) Bæredygtighed

Miljømæssig og økonomisk bæredygtighed må accepteres som langsigtede mål på linje med miljøkvalitet på kort sigt. Verdenskommissionen for Miljø og Udvikling opstillede i sin rapport fra 1987, der er almindeligt kendt som Brundtland-rapporten, det vigtige princip om 'bæredygtig udvikling'. Det indebærer, at brugen af ressourcerne og miljøet ikke må mindske værdien af disse ressourcer for de kommende generationer. Hvad dette betyder for forvaltningen af bymiljøet må udforskes nærmere.

iv) Subsidiaritet

Dette princip gælder specifikt for alt, hvad EF foretager sig. Det definerer ansvarsfordelingen mellem de forskellige myndighedsniveauer og tilskriver EF en rolle i de tilfælde, hvor de politiske mål bedst kan nås ved en indsats på europæisk plan. Hele den del af Traktaten, der dækker EF's engagement i miljøspørgsmål, er anført i bilag 1.

For bymiljøets vedkommende begrundes EF's indsats med følgende forhold:

- a) De internationale følger af den forurening, der stammer fra byområder. Mange af de aktiviteter, der giver problemer i byområderne selv, bidrager også til grænseoverskridende luft- og vandforurening og til globale miljøproblemer som klodens opvarmning.
- b) Den fælles karakter af problemerne inden for selve bymiljøet. Dette taler for, at medlemsstaterne arbejder sammen om at finde løsninger.
- c) Erkendelsen af, at vore byers historiske og kulturelle arv rummer en fælleseuropæisk dimension.
- d) Nødvendigheden af at undersøge potentielle virkninger, som EF's sektorphætikker på alle andre områder kunne have for miljøet, her specielt bymiljøet.

4. Instrumenter for EF's indsats

Bymyndigheder og nationale regeringer, som fastlægger retsgrundlaget for byernes funktion, har hovedansvaret for, at bymiljøet bliver bedre. Gennem en lang række politikker og foranstaltninger påvirker EF allerede byområderne i betydelig grad. I det følgende beskrives de vigtigste instrumenter for EF's indsats med en angivelse af, hvordan de allerede nu bidrager til at forbedre miljøet. Når det overvejes, hvordan EF mest hensigtsmæssigt kan udvide sine aktiviteter på dette felt, er det hovedsagelig inden for disse foranstaltninger, mulighederne ligger.

i) Lovgivning

EF har påtaget sig en væsentlig rolle i miljøforvaltningen ved at fastlægge kvalitetsmål og emissionsnormer for en række miljøfaktorer - navnlig luft-, vand- og støjforurening. Parallelt med miljøteknikkens udvikling må emissionsnormerne løbende revideres, så det sikres, at de hele tiden svarer til anvendelsen af den bedste tilgængelige teknik. Denne rolle har fået større betydning med godkendelsen af standarder i forbindelse med udviklingen af det indre marked.

Et godt eksempel på EF-lovgivning, der vil bidrage til forbedringen af bymiljøet, er kravet om, at alle nye biler, der sælges i EF fra 1993 skal være udstyret med katalysatorer - en teknik, der mindsker emissionen af forurenende stoffer, som for eksempel NO₂, i betydelig grad.

EF har også vedtaget lovgivning om, at der skal foretages en detaljeret vurdering af større anlægsprojekters virkninger for miljøet. Målet er at sikre, at beslutningerne træffes med fuld viden om de forskellige muligheds betydning for miljøet. Det overvejes for tiden at udstrække denne lovgivning til også at gælde for politikker, planer og programmer. Et sådant krav vil forbedre samordningen af de målsætninger, der gælder for forskellige sektorer, og dermed resultere i planer og politikker, der er i bedre samklang med byboernes mangeartede behov.

ii) Henstillinger og retningslinjer

Selv om det på visse områder er uhensigtsmæssigt, at EF lægger de lovgivningsmæssige rammer, har problemerne i de forskellige medlemsstater så mange fælles træk, at EF er et velegnet forum for drøftelse og udvikling af retningslinjer for indsatsen.

iii) Forskning, demonstration og uddannelse

Bedre metoder og teknikker i byforvaltningen kan blive til gavn for hele EF. Det vil derfor være rimeligt, om EF giver økonomisk støtte til forsøg af denne art gennem demonstrations- og pilotprojekter, der kan danne forbillede for lignende projekter andre steder. I samme ånd kan EF gøre gavn ved at formidle oplysninger om de praktiske resultater, der indtil nu er nået i hele EF. I forvejen gør EF en indsats af denne art på mange områder inden for byforvaltning.

Et eksempel fra forskningsområdet på eksisterende relevante EF-programmer er DRIVE-programmet. Her udvikles der en lang række midler, hvormed der kan stilles informationstjenester til rådighed for forvaltere og brugere af bytransportsystemer. Der vil blive udviklet redskaber til bedre trafikplanlægning og -styring, herunder kontrol med overbelastning af vejnettet, forurening og støj samt effektiv udnyttelse af den kollektive trafik og parkeringspladserne. Der forskes også i luftforureningens påvirkning af historiske bygninger. Derudover støtter EF for tiden pilotprojekter på en række områder, der kan bidrage til at forbedre bymiljøet, for eksempel et net af tolv byer, som får støtte til udvikling af energiplanlægning for byer.

iv) Økonomisk bistand

EF finansierer allerede betydelige investeringer i byområder gennem strukturfondene, herunder navnlig Regionalfonden, og ved lån fra Den Europæiske Investeringsfond, lån og tilskud fra EKSF samt gennem andre finansieringsinstrumenter. Nogle af disse inves-

teringer påvirker direkte eller indirekte bymiljøet. De omfatter også direkte miljøforbedringer, som ofte anses for en forudsætning for økonomisk udvikling.

Da strukturfondene blev reformeret i 1988, fik deres engagement i byområderne en ny dimension. Ved reformen blev der lagt vægt på, at midlerne blev koncentreret i bestemte, højt prioriterede områder, og at indsatsen fra de forskellige fonde blev samordnet.

Støtteansøgningerne indgives på baggrund af en regionplan. Efter forhandlinger opstilles der en EF-støtteramme, som danner grundlaget for den økonomiske støtte. For byområderne er følgende to målområder relevante:

- Mål-1-regioner: Regioner, som er bagud med hensyn til økonomisk udvikling (dvs. hvor BNP pr. indbygger ligger under eller tæt på 75% af EF's gennemsnit).
- Mål-2-regioner: Regioner i industriel tilbagegang.

Mål-1-regioner omfatter større byer og byområder som Athen, Belfast, Dublin, Napoli og Lissabon. Kommissionen har påvirket valget af foranstaltninger inden for EF-støtterammerne for mål-1-regioner. Disse regioner savner ofte infrastruktur, som for eksempel behandlingsanlæg for vand og kloakvand eller passende kollektiv trafik. Sådanne mangler hæmmer den økonomiske udvikling og belaster miljøet. Indsatsen under EF-støtterammerne til fordel for disse regioner tilrettelægges således, at deres økonomiske muligheder forbedres, samtidig med at der tages hensyn til miljøet. Som eksempler på den indsats, der er gjort for byer, og som indebærer specifikke miljømæssige gevinster, kan nævnes:

- Bybanen i Athen, som bidrager til at nedsætte afhængigheden af privatbilen og mindske byens kroniske luftforurening.
- I Lissabon er der i programmet "Lisboa Norte" forslag til vandværker og kloakanlæg. Forslagene omfatter anlæg af en "opfangningskloak" samt rensningsanlæg for kloakvand og for spildevand fra industriområder.
- I Napoli har man givet prioritet til etablering af en forbindelse mellem kloaksystemet og rensningsanlæggene og til opførelse af et nyt vandrensings- og kloakvandbehandlingsanlæg.

Alle mål-2-regionerne er kendetegnet ved tilbagegang for traditionelle industrier og de dermed følgende forladte fabriksejendomme og forgiftede grunde. Derfor er de overvejende bymæssige. Under EF-støtterammerne for mål-2-regioner er det et hovedmål, at generobre og forny de tidligere industriejendomme. Andre foranstaltninger vedrører affaldsbortskaffelse, behandling af vand og kloakvand og luftforurening. Det skønnes, at 20% af finansieringen på disse områder går til formål, som sigter mod specifikke miljømæssige forbedringer. Miljøtiltag knyttes sammen med andre tiltag for at skabe arbejdspladser og nye muligheder. Følgende er eksempler på denne indsats:

- Forskning og rådgivning, foruden foranstaltninger, der er direkte rettet mod bortskaffelse og genanvendelse af industriaffald (UK, Spanien og Bremen).
- Insisteren på at industrilokalisering så vidt muligt ikke bør ske på "bar mark". EF-støtterammerne understreger, at nylokalisering bør finde sted på forladte industrigrunde (UK og Berlin).
- Vægt på udvikling af kollektive trafiksystemer i stedet for yderligere udbygning af vejnettet (UK).
- Medtagelse af "rene teknologier" som hovedpunkt i forsknings- og udviklingspolitikken (UK) og støtte til små og mellemstore virksomheders investeringer i ikke-forurenende produktionsanlæg (Berlin).
- Bekæmpelse af luftforurening (Spanien).

I alt omfatter foranstaltningerne i mål-1- og mål-2-regioner omkring 40% af EF's større byer. Det samme gælder for Socialfondens foranstaltninger, eftersom mange af beskæftigelses- og omskolingsproblemerne er koncentreret i byområder.

Ud over EF-støtterammerne kan også EF-programmer, som generelt er sektororienterede, tage visse miljøproblemer op ved siden af indsatsen for at fremme økonomisk udvikling. RESIDER-programmet for egne, der er præget af stålindustri, og RECHAR-programmet for kulmineområder er eksempler på særprogrammer, som, selv om de hovedsagelig sigter mod at bekæmpe høj arbejdsløshed som følge af disse industriers tilbagegang, også omfatter vigtige elementer, der vil forbedre områdernes miljø og image. Et andet EF-initiativ, ENVIREG-programmet, omfatter en bevilling på 300 mio. ecu for perioden 1990-1993, som går til nedbringelse af kystforureningen, hovedsagelig ved Middelhavet, og til forvaltning af farligt og giftigt affald i mål-1-regioner. Der lægges i dette program særlig vægt på byer med under 100.000 indbyggere.

I henhold til regionalfondsforordningen kan EF medfinansiere pilotprojekter for byområder, hvis de rummer nytænkning og kan tjene som forbilleder for andre byer. Som eksempler kan nævnes de pilotprojekter, der i februar 1990 blev sat i gang i London og Marseille.

Regionalfonden virker med få undtagelser kun i de områder af EF, som anses for økonomisk dårligt stillede, og støtter inden for dem, kun projekter, der vil føre til økonomisk udvikling.

Disse begrænsninger hindrer i øjeblikket EF i at støtte miljøforanstaltninger i byområder, som ikke er omfattet af mål 1 eller mål 2, eller projekter, som ikke kan anses for at

føre til økonomisk udvikling. Hvis EF vil kunne støtte miljøinvesteringer i hele EF, må det derfor overvejes at oprette et nyt finansieringsinstrument.

I øjeblikket er der kun meget begrænsede muligheder for at finansiere specifikt miljøorienterede projekter. De væsentligste af de aktuelle forslag er MEDSPA-programmet. Med et budget på 9 mio. ecu er det meningen, at dette program skal give teknisk og faglig bistand til udarbejdelse af planer for spildevands- og affaldsbehandling i mindre bysamfund (under 100.000 indbyggere) i Middelhavsområdet.

v) Økonomiske og skattemæssige foranstaltninger

Hvilke muligheder EF har for at tilskynde til miljøforbedringer gennem økonomiske og skattemæssige virkemidler, er endnu ikke udforsket tilstrækkeligt. Sådanne foranstaltninger sigter mod at indarbejde miljøkvaliteten som parameter i det økonomiske system ved at gribe ind på markedet på måder, som fremmer miljøvenlige produktionsmetoder og produkter.

vi) Vurdering af virkninger for byen

I mange sektorer træffer Kommissionen foranstaltninger, der kan få følger for bymiljøet. Sådanne foranstaltninger må analyseres omhyggeligt, så det sikres, at man undgår negative miljøvirkninger.

5. Indsatsområder

I kapitel 1 har vi indkredset de vigtigste af de problemer, byområderne står overfor, og årsagerne til dem. Begrænsningerne ved de nuværende sektorpolitiske forsøg på at løse disse problemer er også blevet påpeget. Når der så skal stilles forslag til retningslinjer for den fremtidige indsats, er det vigtigt, at de er rettet mod problemernes årsager og ikke kun symptomerne på dem. I dette afsnit diskuterer vi en række mulige løsninger på problemerne, og herudfra foreslår vi nogle retningslinjer for EF's fremtidige indsats. Forslagene gælder foranstaltninger, som bedst kan iværksættes på EF-plan, og de respekterer de principper, Traktaten har fastlagt som styrende for EF's rolle og kompetence.

Som diskuteret i dette kapitels første afsnit, ser man målene for den fremtidige indsats falde inden for to hovedområder:

- Foranstaltninger, der vedrører byens fysiske struktur, navnlig med hensyn til
 - byplanlægning,
 - bytrafik,
 - beskyttelse og styrkelse af den historiske arv,
 - beskyttelse af og styrkelse af naturmiljøet i byerne.

- Foranstaltninger, der vedrører mindskelse af byaktiviteternes miljøvirkninger:
 - industri i byen,
 - energiforvaltning i byen,
 - forvaltning af byaffald,
 - vandforvaltning.

Herudover er det vigtigt, at udviklingspolitikken på dette område bygger på præcise og sammenlignelige data om bymiljøets tilstand. Der må derfor også tages stilling til informationsbehovet, og hvordan det kan imødekommes.

Foruden disse hovedområder, som prioriteres højest, har EF også mulighed for at støtte en række lokale og regionale aktiviteter, som kan bidrage til at forbedre miljøet og livskvaliteten i byområderne. Herunder falder initiativer vedrørende:

- oplysning
- sociale foranstaltninger
- interregionalt samarbejde.

5.1. Byplanlægning

Tilskyndelse til større mangfoldighed og forebyggelse af endeløs byspredning

De senere årtiers strenge zoneopdeling med fysisk adskillelse af funktionerne og derpå dannelse af udstrakte boligforstæder, har også fremmet pendlingstrafikken, som er kernen i mange af de miljøproblemer, byerne nu trækkes med.

Der er derfor brug for en grundlæggende revision af de principper, der har ligget til grund for byplanlægningens praksis. Strategier, der lægger vægt på blanding af funktionerne og tættere bebyggelse, giver folk beder muligheder for at bo nær ved deres arbejdspladser og de servicefunktioner, de har brug for i dagligdagen. Dermed kan bilen blive en mulighed i stedet for en nødvendighed. Strategier af denne art er allerede sat i værk i lande som for eksempel Nederlandene. De fortjener, at få større udbredelse.

Fornyelse af forladte byområder

De mange områder, der ligger hen som forladte arealer og fabrikker, rangerterræner, havnebassiner og militære anlæg, rummer værdifulde muligheder for en fornyelse, der kan redde eksisterende rekreative og åbne områder i byerne og deres forstæder fra at blive bygget til. Mange byer har allerede gjort dette til et hovedpunkt i deres planlægningsstrategier. Men forurenet jord og komplekse ejerforhold giver ofte problemer, som gør det nødvendigt, at myndighederne lægger en klar linje.

Genoplivning af eksisterende byområder

Det er også vigtigt at sætte nyt liv i eksisterende boligkvarterer i byen. Der kan opnås en dramatisk højnelse af livskvaliteten i sådanne kvarterer ved miljømæssige forbedringer, som navnlig bør omfatte en nedbringelse af støj og forurening fra trafikken. Dette kræver, at der udformes lokale strategier, som giver fodgængere og beboere forrang frem for gennemkørende bilister. Miljøforbedringer af denne art kunne meget vel være den impuls, som udløser private investeringer i forbedring af boligmassen.

Det er imidlertid ikke kun kvarterer i selve byen, som der er behov for at sætte nyt liv i. Mange boligbyggerier i byens periferi, især sociale byggerier, viser samme forfaldssymptomer som normalt forbindes med aftraktede kvarterer i de indre byområder. I London og Marseille er Kommissionen allerede med i pilotprojekter, der sigter mod at forbedre den økonomiske og sociale udvikling i sådanne områder. Beboernes problemer forværres ofte af, at de er fysisk isoleret fra det økonomiske, sociale, handelsmæssige og kulturelle liv i byen.

At udvide disse områders funktioner og aktiviteter, og dermed beboernes muligheder, er en del af strategien for at integrere disse boligbebyggelser i byen, forbedre deres miljø og øge beboernes livskvalitet.

Byformgivning

Bymiljøets kvalitet afhænger i lige så høj grad af, hvordan bygningerne udformes, som af den funktionelle mangfoldighed. Byernes visuelle kvalitet og historiske identitet er således ikke alene et spørgsmål om beskyttelse af historiske bygninger, men kræver, at man også er opmærksom på udformningen af de nye bygninger, der indføjes i eksisterende bebyggelse. Denne tredje dimension bør derfor indarbejdes i byplanlægningen på en måde, der opmuntrer til arkitektonisk fornyelse, men sikrer, at nye bygninger er forenelige med den karakter, byen har i forvejen, og ikke ødelægger byens friarealer eller gør dem ubrugelige.

Anbefalinger:

1. Kommissionen bør i samarbejde med medlemsstaterne og de lokale myndigheder udforme retningslinjer for inddragelse af miljøhensyn i byplanstrategierne - en detaljeret undersøgelse og udbygning af de principper, der er antydte i det foregående. Sådanne retningslinjer vil være et forsøg på at påvirke den praktiske byplanlægning og et vigtigt supplement til det foreslåede direktiv om miljøvurdering af politikker, planer og programmer.
2. Der bør tilskyndes til mere forskning i behandling af forurenede jord, som så ofte hindrer genbebyggelse af eksisterende bygrunde.

Genoplivning af eksisterende byområder

Det er også vigtigt at sætte nyt liv i eksisterende boligkvarterer i byen. Der kan opnås en dramatisk højnelse af livskvaliteten i sådanne kvarterer ved miljømæssige forbedringer, som navnlig bør omfatte en nedbringelse af støj og forurening fra trafikken. Dette kræver, at der udformes lokale strategier, som giver fodgængere og beboere forrang frem for gennemkørende bilister. Miljøforbedringer af denne art kunne meget vel være den impuls, som udløser private investeringer i forbedring af boligmassen.

Det er imidlertid ikke kun kvarterer i selve byen, som der er behov for at sætte nyt liv i. Mange boligbyggerier i byens periferi, især sociale byggerier, viser samme forfaldssymptomer som normalt forbindes med afraktede kvarterer i de indre byområder. I London og Marseille er Kommissionen allerede med i pilotprojekter, der sigter mod at forbedre den økonomiske og sociale udvikling i sådanne områder. Beboernes problemer forværres ofte af, at de er fysisk isoleret fra det økonomiske, sociale, handelsmæssige og kulturelle liv i byen.

At udvide disse områders funktioner og aktiviteter, og dermed beboernes muligheder, er en del af strategien for at integrere disse boligbebyggelser i byen, forbedre deres miljø og øge beboernes livskvalitet.

Byformgivning

Bymiljøets kvalitet afhænger i lige så høj grad af, hvordan bygningerne udformes, som af den funktionelle mangfoldighed. Byernes visuelle kvalitet og historiske identitet er således ikke alene et spørgsmål om beskyttelse af historiske bygninger, men kræver, at man også er opmærksom på udformningen af de nye bygninger, der indføres i eksisterende bebyggelse. Denne tredje dimension bør derfor indarbejdes i byplanlægningen på en måde, der opmuntrer til arkitektonisk fornyelse, men sikrer, at nye bygninger er forenelige med den karakter, byen har i forvejen, og ikke ødelægger byens friarealer eller gør dem ubrugelige.

Anbefalinger:

1. Kommissionen bør i samarbejde med medlemsstaterne og de lokale myndigheder udforme retningslinjer for inddragelse af miljøhensyn i byplanstrategierne - en detaljeret undersøgelse og udbygning af de principper, der er antydnet i det foregående. Sådanne retningslinjer vil være et forsøg på at påvirke den praktiske byplanlægning og et vigtigt supplement til det foreslåede direktiv om miljøvurdering af politikker, planer og programmer.
2. Der bør tilskyndes til mere forskning i behandling af forurennet jord, som så ofte hindrer genbebyggelse af eksisterende bygrunde.

3. Der bør gives mere økonomisk støtte til pilotprojekter, som sigter mod at sætte nyt liv i ugunstigt stillede kvarterer ved at indføre mere forskelligartede funktioner og dermed bedre adgang til byens faciliteter. Samtidig bør sådanne foranstaltninger sigte mod at beskytte og bistå de eksisterende beboere i kvarteret. Kommissionen bør også overveje, hvordan den kan udvide denne indsats på grundlag af erfaringerne fra sådanne pilotprojekter.
4. Kommissionen bør overveje, om den ønsker, at der ydes økonomisk støtte til bymiljøforbedrings- og byfornyelsesprogrammer uden for de støttetyper og -områder, der er tilladt med de nuværende strukturfonde, og i givet fald, hvordan dette kan gøres.

5.2. Trafik i byen

Som det er blevet understreget i hele denne rapport, har de senere årtiers dramatiske vækst i bilparken lettet tilværelsen for mange mennesker, men også ført til overfyldning af vejnettet, negative virkninger af motorgader, tab af friarealer til parkering, luftforurening og støj. Den store vækst i godstransporten med lastbil har også bidraget til disse problemer. Bytrafikken giver et væsentligt bidrag til den sure nedbør og drivhuseffekten.

Der er voksende erkendelse af, at situationen er alvorlig, og at noget må gøres. Selv om udviklingen af mere miljøvenlige køretøjer kan give en vis lettelse, så forudsætter meningsfulde løsninger, at der sker en betydelig ændring af balancen mellem de forskellige transportformer, hvor kollektiv trafik får forrang frem for individuel, således at biltrafikkens omfang og dens følger for bymiljøet mindskes.

Det er ikke muligt på EF-plan at fastlægge enkelthederne i en strategi, som skulle være egnet for en bestemt by. Derimod kan der udpeges en række felter, hvor der kan gøres noget for at mindske trafikplagerne i byen.

a) Individuel trafik

Forbedring af den nuværende teknologi

Med den nuværende og den foreslåede EF-lovgivning bestræber man sig på at anvende den bedste tilgængelige teknologi til at nedbringe motorkøretøjernes støj og forurening, herunder navnlig ved overgang til mindre forurenende brændstof, strengere normer for støjniveauer og brug af katalysatorer. Disse styringsinstrumenter anvendes over for nye biler. Men de mindsker ikke udsendelsen af CO₂, som er en af de vigtigste drivhusgasser.

Dertil kommer, at hvis forholdsreglerne skal være effektive, skal de håndhæves i hele bilens levetid. Dette kan gøres ved at supplere de eksisterende bilsyn, som gælder den tekniske sikkerhed med en kontrol af miljøbelastningen.

Kommissionen bør tilskynde til forskning i yderligere reduktion af bilernes støj og forurening og løbende revidere direktiverne på dette område for at sikre, at resultaterne af denne forskning bringes i anvendelse.

Selv med den eksisterende teknologi belaster nogle biler miljøet mindre end andre. Tyskland har fornylig vedtaget et beskatningssystem, hvor der skelnes mellem forskellige emissionsniveauer. Kommissionen kunne overveje, om et sådant system kunne få større udbredelse i EF.

Myndigheder, som er ansvarlige for anskaffelse og vedligeholdelse af et større antal biler til forskellige formål i byområder, bør gå forud med et godt eksempel, både med hensyn til hvilke biler, der vælges, og med hensyn til anvendelse og vedligeholdelse af dem.

Elbiler

Der er stigende interesse for elbiler som en mulig løsning på benzin- og dieselmotorernes støj- og forureningsproblemer. Kommissionen har allerede vist interesse for udvikling af sådanne køretøjer og har bistået ved oprettelsen af en sammenslutning af byer med det formål at tilskynde til samarbejde om udviklingen.

Elbiler ville uden tvivl bidrage til at mindske forureningen betydeligt, men de kan ikke anses for nogen absolut løsning. De mindsker ikke overbelastningen af vejnettet eller presset på byens rum. Dertil kommer, at de bruger elektricitet, som fremstilles ved afbrænding af fossile brændstoffer.

Cykler

Cyklen er det ideelle miljøvenlige køretøj. Der er imidlertid ikke ret mange byer, som har søgt at inkorporere cyklen i en overordnet trafikstrategi. Tværtimod afskrækker den eksisterende trafik med dens forurening og farer i allerhøjeste grad folk fra at cykle i byen.

Fodgængere

De farer cyklisterne udsættes for er lige så skrækindjagende, når det gælder brugen af det mest private af alle transportmidler: ens egne to ben. I stærkt trafikerede områder overvældes fodgængere af larm og bilos, med både umiddelbart ubehag og på længere sigt åndedrætsbesvær og irritation af øjnene til følge. Dertil kommer, at det ofte er et rent forhindringsløb at tage sig frem i sådanne områder. Fodgængeren må bane sig vej mellem parkerede biler, der spærrer for fodgængerovergange og somme tider endda fortove, manøvrere mellem metalstandere med færdselsskilte, trafiklys og parkometre på, styrtede over gader, hvor det grønne lys for fodgængere kan vare så kort som fire sekunder, holde øje med biler, der kører over for rødt eller svinger ind over fodgængerovergange osv.

Alt for tit er gaderne kun udformet for at få biltrafikken afviklet effektivt, mens fodgængerne overlades til deres skæbne. Fodgængerne må gøres til en parameter i planlægningen igen, ikke som en truet art, der skal lukkes inde i særlige forgængerområder, men som væsentlige brugere af byens gader.

b) Kollektiv trafik

Selv om det længe har været erkendt, at den kollektive trafik bidrager til at mindske trafikmængden i byen, har kun få byer haft held til at forskyde vægten fra individuel til kollektiv trafik i væsentlig grad.

Mens brugen af privatbiler er steget, har den kollektive trafik nærmest stået i stampe. Erfaringen har vist, at bilejere er deres biler meget hengivne - ofte på trods af økonomisk logik - og at kun en stærk kombination af incitamenter og restriktioner kan ændre balancen til fordel for kollektiv trafik. I denne forbindelse er der flere punkter at overveje.

i) Kollektiv trafik, arealanvendelse og trafikplanlægning

Byernes trafik bør planlægges under hensyntagen til alle potentielle trafikformer, og beslutningerne bør træffes inden for en langsigtet strategi, der er direkte knyttet til arealplanlægningen, og som også omfatter miljømæssige mål. Som det foregår i øjeblikket, ser det ud til at vigtige beslutninger på trafikområdet i mange byer tages sag for sag, som reaktion på stigende behov.

Således har svaret på stigninger i biltrafikken alt for ofte været at bygge nye veje, hvilket blot har fremkaldt endnu mere trafik. Skal den kollektive trafik begunstiges, må der nødvendigvis træffes vanskelige beslutninger. At skaffe plads til en stigende trafik er ingen løsning. Trafikpropperne er i visse tilfælde et nyttigt instrument til at dæmpe trafikken.

ii) Forbedring af den kollektive trafik

Man hører ofte folk klage over - eller undskylde sig med - at den kollektive trafik er for dårlig og et ubekvemt alternativ til privatbilen. Det er tydeligt, at trafikvirksomhederne har alvorlige økonomiske problemer. Bedre service betyder større omkostninger til køretøjer, rullende materiel, personale og infrastrukturelle anlæg som spor og passagerfaciliteter.

Med mindre sådanne beslutninger træffes inden for rammerne af en integreret trafikplan, der bygger på en klar vedtagelse om at udvikle nye former for betjening med kollektiv trafik som et alternativ til nye veje, så er der ingen garanti for, at en forbedret service vil tiltrække tilstrækkelig mange passagerer til at dække omkostningerne. Der må også arbejdes med de muligheder, der ligger i at etablere parkeringsanlæg ved holdepladser for den kollektive trafik og i at samordne nærbaner, regionaltoget og fjerntog.

c) Trafikstyring

Styringen af bytrafikken kan forbedres betydeligt ved hjælp af systemer, der kan rumme højteknologiske informations- og informatiksystemer som dem, der er ved at blive udviklet under Kommissionens forskningsprogram DRIVE. Traditionelt har målet med trafikstyring være at løse op for trafikknuder og forbedre afviklingen, men også bedre miljøforhold kan være et mål for trafikstyring. Tilskyndelsen til udvikling af nye teknikker rejser derfor spørgsmålet, om de skal bruges til at fremme øget trafik eller til at nedsætte virkningerne for miljøet. Trafikstyringsplanerne bør tillægge de miljø- og sikkerhedsmæssige betragtninger fuld vægt, idet der tages hensyn til både lokale og globale følger på længere sigt. Samtidig bør de afspejle nødvendigheden af den mobilitet, som er afgørende for en sund byøkonomi. Inden for rammerne af disse betragtninger bør målet være at forbedre trafikafviklingen uden at tilskynde til vækst i den motoriserede trafik i byområder.

Brugen af privatbiler og den miljøbelastning, der udgår herfra, kan begrænses på mange måder med forhåndenværende midler. Blandt disse kunne man for eksempel nævne lokalplaner med trafiksanering, herunder begrænsning af hastigheden, indsnævring af gader og anlæg af fodgængerzoner. Fornuftigt planlagt og gennemført er sådanne lokale ordninger sandsynligvis den mest effektive måde at nedsætte støjen på. Nederlandene og Tyskland har haft stor succes med disse metoder. Foruden at anspore til større brug af kollektiv trafik indgår foranstaltninger af denne art i planer for at sætte nyt liv i indre bykvarterer, så de gøres mere beboervenlige ved at "generobre gaden" for beboerne.

d) Parkeringsrestriktioner

Begrænsede muligheder for at parkere afskrækker i høj grad den private bilkørsel i byen. Hangen til at tage bilen er ofte så stor, at bilisterne er villige til at finde sig i stort besvær, før de går over til kollektiv trafik. I byer, hvor den kollektive trafik stadig spiller en stor rolle, er parkeringsmulighederne stærkt begrænsede, enten på grund af de historisk givne forhold, eller fordi man har villet det sådan.

e) Afgift for brug af veje i byområder

I en række byer i EF er der forslag om at indføre betalingsveje eller betalingsringe for at påvirke balancen mellem kollektiv og individuel trafik. Uden for EF er sådanne ordninger indført i for eksempel Oslo og Singapore. Begrundelsen for dette økonomiske styringsmiddel er, at det tvinger brugerne til at betale mere direkte for bilismens brede sociale og miljømæssige omkostninger. Med systemer af denne art kan man hæmme brugen af bilerne og skaffe bidrag til udviklingen af alternativer, men de må håndteres med omtanke, hvis ikke man skal skade bycentret.

Anbefalinger:

1. EF bør tilskynde bymyndighederne til at indarbejde deres beslutninger om den samordnede udvikling af kollektiv trafik og vejanlæg i deres arealanvendelses- og trafikplanlægning. Kommisjonen bør forvente, at fremtidige ansøgninger til strukturfonde om støtte til trafikplanlægning viser, at en sådan analyse er gennemført.
2. EF bør ansøre til nytænkning om kollektiv trafik og styring af bytrafikken ud fra miljøhensyn ved at bidrage til finansieringen af pilotprojekter og holde øje med, hvordan de virker. Forskningsprogrammer bør lægge stor vægt på miljømæssige betragtninger og omfatte fornyelser inden for kollektiv trafik, miljøvenlige køretøjer og avancerede trafikstyringssystemer. Dette bør ikke tilskynde til øget anvendelse af byarealet til motoriseret trafik.
3. EF bør opmuntre til informationsudveksling over hele Fællesskabet om styring af bytrafikken, så man får størst muligt udbytte af et bredt spektrum af erfaringer.
4. EF bør, eventuelt på grundlag af pilotprojekter, nøje gennemtænke mulighederne for, at økonomiske styringsmidler som for eksempel betalingsveje kan bidrage til at løse de miljøproblemer, bytrafikken skaber.

5.3. De europæiske byers historiske arv

De europæiske byers historiske arv - bygningerne, monumenterne, torvene og gadenettet - forlener hver by med sin identitet, sit lokalpræg. Byerne er vigtige symboler for EF's rige kulturelle mangfoldighed og den fælles historiske arv. Det er derfor ikke kun en bys egne indbyggere, som har interesse i at bevare denne bys historiske karakter.

Presset fra nybyggeriet har i de sidste mange årtier været en alvorlig trussel mod de europæiske byers historiske arv. I mange byer er der nu indført retningslinjer for planlægningen, som giver god beskyttelse af de historiske kvarterer, og som gennem kvarterforbedringsplaner anporer ejerne til at restaurere bygningerne.

EF's hidtidige rolle har været lille med hensyn til finansieringen, men den har haft stor betydning ved at øge befolkningens bevidsthed om bygningsarven. Indsatsen har hovedsagelig taget form af støtte til bevaring af eksempler på den rige og mangfoldige arkitektoniske arv i Europa.

Anbefalinger:

1. EF bør afsætte flere midler til bevaring af historiske bygninger og områder af europæisk betydning.
2. Det bør overvejes, hvilke fordele der kunne være ved at indføre et EF-system for anerkendelse af den historiske og kulturelle betydning af enkeltbygninger og bykvarterer.

5.4. Naturmiljøet i byerne

Den øgede miljøbevidsthed har medført en større opmærksomhed over for de mange levesteder for dyr og planter inden for bygrænsen. Selv om værdien af sådanne områder sjældent kan sammenlignes med de mere naturlige levesteder ude på landet, så får de en særlig værdi som tilskud til livskvaliteten i byerne i kraft af deres beliggenhed lige op ad store befolkningskoncentrationer. De rummer nemlig både rekreative kvaliteter og muligheder for på en uformel måde at sprede oplysning om naturhistorie og miljøspørgsmål.

Beskyttelse og forbedring af friarealer og levesteder og udplantning af træer gør byområderne mere visuelt tiltalende. Desuden kan det medvirke til at bekæmpe de mikroklimatiske forhold, som ophober forurening i byen, og til at udrense selve de forurenende stoffer.

I mange byer er der vedtaget "grønne planer", som sigter mod at beskytte og forbedre friarealerne, og som skal anspore borgerne til at plante træer og på andre måder forbedre miljøet.

Den stigende fritid og øgede efterspørgsel efter sportsanlæg og rekreative faciliteter har medført et stort pres på byernes eksisterende friarealer. Ikke mange byer kan for alvor hævde, at de har sørget for plads til disse formål i tilstrækkelig grad. Anlæg af nye byparker er et meget problematisk forehavende, men bymyndighederne bør tilskyndes til at benytte de lejligheder, der byder sig med forladte og ubenyttede grunde. "Rekreations-skove" på bygrænsen giver i mange europæiske byer store rekreative muligheder for byboerne.

Anbefalinger:

1. Kommissionen bør overveje at tilrettelægge et program for pilotprojekter i hele EF for at vise, hvilket udbytte man kan få af grønne planer og handlingsprogrammer.
2. Bymyndighederne bør tilskyndes til at overveje udlægningen af offentlige friarealer og til at benytte enhver given lejlighed til at øge sådanne arealer.

5.5. Vandforvaltning

Der foreligger et forslag til direktiv om kommunalt spildevand med det mål at sætte en høj standard for behandling af alt spildevand fra byområder. Nødvendigheden af et sådant initiativ og de forbedringer, det kunne medføre, er indlysende. En undersøgelse af byspildevandet fra 1984 viste, at under halvdelen af belastningen med organisk materiale blev behandlet på det tidspunkt.

Kommissionen forbereder for tiden et mere grundlæggende tiltag. Dets formål er at udarbejde et direktiv om vandområders økologiske kvalitet. I modsætning til tidligere EF-direktiver om kvalitetsmål skal dette i princippet gælde for alle vandområder i EF. Desuden vil det sandsynligvis pålægge medlemsstaterne at iværksætte forbedringsprogrammer for at nå bestemte økologiske mål. Dette projekt er endnu i sin vorden, men det skulle gerne til sin tid resultere i store biologiske og æstetiske forbedringer af vandområderne, både i byerne og andre steder.

5.6. Industri i byen

Industrien er en kilde til alvorlig luft- og støjforurening i byerne og de omkringliggende områder, og særlig generende er den, når den ligger i nærheden af boligkvarterer. Traditionelt har løsningen på dette problem bestået i at flytte industrien ud i omegnen eller endnu længere væk. Selv om denne "ude af øje ude af sind"-politik giver en vis umiddelbar lettelse for det lokale miljø, så er den ikke nogen holdbar løsning.

For store industrivirksomheder er udflytningen ofte en god ting, idet nye bygninger letter indførelsen af moderne produktionsteknik. For mindre foretagender, hvor de ansattes kvalifikationer ofte har større betydning end masseproduktionsteknik, vil en sådan flytning i mange tilfælde være forbundet med store økonomiske omkostninger, foruden at den begrænser adgangen til kunder og leverandører, især leverandører af tjenesteydelser.

Visse industriprocesser lokaliseres sandt nok bedst langt fra andre arealanvendelser, men hidtil har man i planlægningen lagt for stor vægt på udstødelse frem for på at gøre funktionerne forenelige. Kommissionen har allerede udformet en række direktiver, der begrænser emissioner og støj fra industriprocesser. Denne lovgivning og de tekniske forholdsregler for at undgå sådanne plager bør videreudvikles og danne en mere fleksibel ramme, som de lokale planmyndigheder kan benytte, når der skal træffes afgørelse om lokalisering af industrielle aktiviteter, som er forenelige med andre byfunktioner.

Sådanne virksomheder kan gavne lokalbefolkningen, fordi de giver arbejdspladser, som ikke kræver lang pendling.

Anbefaling:

EF bør tage initiativer, der kan stimulere mindre virksomheders vækst på en måde, som er i harmoni med bymiljøet som helhed, og bør i passende tilfælde yde støtte, så de kan blive i stand til at leve fuldt ud op til bestemmelserne og reglerne for god praksis på miljøområdet.

5.7. Energiforvaltning i byen

Energiforbruget i byområder er nært forbundet med luftforureningen fra trafik og fra opvarmning, belysning og luftkonditionering i bygninger. En mere effektiv udnyttelse af energien kunne bidrage væsentligt til at nedsætte luftforureningen i byen og dermed også byernes bidrag til drivhuseffekten. Da transporten er gennemgået i detaljer ovenfor, vil dette afsnit sætte fokus på energiforbruget i bygninger. Forbedringer kan opnås på følgende måder:

a) Bygningernes udformning

Der har i de senere år været stor interesse for begrebet økologiske boliger, dvs. boligheder, som hviler i sig selv, kun kræver små energitilførsler og belaster miljøet minimalt. Undersøgelser har vist, at der kan opnås store energibesparelser ved at projekttere huse med enkle former for "passiv" solvarme og andre energibesparende elementer og ved at tage hensyn til forhold som orientering og tæthed i en mere effektiv bebyggelsesplan.

b) Isoleringsstandarder i nybyggeri

De energibevarende teknikker - hulmursisolering, isoleringsruder osv. - anvendes ikke i lige høj grad i nybyggeriet over alt i EF. Selv om de geografiske forskelle til en vis grad kan begrunde standardforskellene, er det umagen værd at gøre sig flere overvejelser over, hvordan disse standarder kan forbedres og harmoniseres. Der bør også udarbejdes standarder og forskrifter for byggematerialer og byggeprodukter under hensyntagen til den nuværende viden om problemerne med indendørs forurening.

c) Bedre isolering af eksisterende bygninger

Præcise oplysninger om isoleringsstandarden i den eksisterende boligmasse i EF har vi ganske vist ikke mange af, men det er rimeligt at antage, at den for størsteparten er ret dårlig, og at der på dette felt er plads til betydelige energibesparelser. Der er nu mange af medlemsstaterne, som tilskynder til sådanne investeringer med økonomiske tilskud og skattelettelser.

d) Varmeanlæggets effektivitet

Effektiviteten af de enkelte installationer afhænger stærkt af vedligeholdelsen. I Tyskland skal ejerne have deres fyr kontrolleret hvert år. Måske kan sådanne tjek knyttes til brændselsleverancer eller boligforsikringskontrakter.

e) Kraftvarme

Kombineret produktion af fjernvarme og elektricitet giver i sig selv en særdeles effektiv udnyttelse. Dertil kommer, at den korte afstand til forbrugerne giver mindre ledningstab. Kommissionen har ved flere lejligheder udsendt henstillinger til støtte for sådanne systemer.

f) Varme- og energisyn af bygninger

Energisyn forud for salg af ejendomme kan være et middel til at bevidstgøre befolkningen om energiforbruget. Sådant et system findes allerede i Danmark, hvor det fungerer i forbindelse med en lokal energikonsulent, som giver råd om, hvor meget forskellige energibesparende investeringer vil koste, og hvad man får ud af dem.

g) Energiplanlægning i byer

Energibehovet i byerne kan i høj grad mindskes ved energiplanlægning, som samtidig forebygger forurening.

En sådan planlægning bygger på en analyse af energiforbrugets sammensætning og mulighederne for at udnytte lokale energikilder. Planlægningen resulterer i integrerede energiforvaltningsprincipper, som omfatter mange foranstaltninger af den art, der er omtalt ovenfor under punkt a - f. Disse principper har generelt særdeles positive virkninger for byernes forureningsniveau og økonomiske udvikling. I mange tilfælde kan de foreliggende muligheder dog ikke udnyttes, fordi de institutionelle rammer ikke giver den frihed, der skal til for at iværksætte de energipolitiske foranstaltninger, der svarer til principperne.

Kommissionen støtter allerede nu en række energiteknologiske projekter på mange af de ovennævnte områder.

Anbefalinger:

1. EF bør fortsætte og forstærke sin indsats inden for energiforvaltning i byerne. Herunder bør man navnlig søge at ansøre og bistå byerne på området energiplanlægning, formidle råd om, hvilke midler der kan bruges på dette område, for eksempel om energibesparende projektering af bygninger, og demonstrere udbyttet af forskellige energibesparende teknikker ved hjælp af pilotprojekter.
2. I EF-lovgivningen om produktstandarder fastlægges der også standarder for isoleringsmateriale til byggeriet, men der er ikke i øjeblikket nogen EF-lovgivning om, hvilke isoleringsstandarder der så skal anvendes i nybyggeriet. Tidligere har EF fremsat henstillinger på dette område, men måske vil det nu være hensigtsmæssigt at overveje lovgivning.
3. Brugen af økonomiske styringsmidler for at ansøre til energibevarelse i bygninger bør tages op i en detaljeret rapport med tilhørende forslag.
4. Myndighederne bør tilskyndes til at gå forud med et godt eksempel ved at tage energibesparende forholdsregler i offentlige bygninger.

5.8. Byaffald

Kommissionen har for nylig offentliggjort en omfattende strategi for forvaltning af byaffald, hvor hovedvægten lægges på affaldsforebyggelse, genbrug og genanvendelse (se kapitel 1, afsnit 2.2.4). Dette strategidokument indeholder en lang række forslag til, hvad der bør gøres. Dets hovedlinjer er blevet godkendt af Rådet på mødet den 22-23. marts 1990.

Vi skal ikke her gentage disse forslag, men blot understrege, at der er en nøje sammenhæng mellem denne strategi og grønbogens principper. Nedenstående supplerende forslag illustrerer sammenhængen mellem affaldsforvaltningen og den mere omfattende forvaltning af bymiljøet.

Anbefalinger:

1. Kommissionen bør ansøre bymyndighederne til at tage affaldsforvaltningen i betragtning, når der udarbejdes planer for forvaltningen af bymiljøet på kort og mellemlangt sigt: udlægning af pladser for indsamling af sorteret husholdningsaffald og oprettelse af behandlingsanlæg.

2. Kommissionen bør med økonomisk støtte ansøre forskning og projekter, som sigter mod at skærpe opmærksomheden om renovationens betydning, mod at udvikle bygnings- og bebyggelsesplaner, som begunstiger kildesortering af affald og indsamling af sorteret affald, samt mod at finde nye anvendelser for byaffald, herunder også bygningsaffald.
3. Kommissionen bør tilskynde til udveksling af information og erfaringer om renovation, navnlig med hensyn til renholdelsesteknologi, oplysning af befolkningen, lovgivning og genanvendelse af byaffald.

5.9. Sammenlignelige informationer om bymiljøets tilstand

Som før nævnt har en af vanskelighederne ved at udarbejde analyseafsnittet til denne rapport været, at der om mange emner savnes oplysninger, som kunne muliggøre en objektiv sammenlignende analyse af bymiljøets tilstand. Mere sammenlignelige data, navnlig for luftforurening, er allerede ved at blive fremskaffet gennem projekter under CORINE-programmet. Det forventes, at disse programmer, som vil blive overtaget af Det Europæiske Miljøagentur, vil skaffe mere viden på dette område. På andre områder er forbedringer dog stadig en forudsætning, hvis Kommissionen skal råde over viden nok til at kunne videreudvikle bymiljøpolitikken. Sådanne oplysninger bør ikke kun stilles til rådighed for de politiske beslutningstagere, men også for de enkelte borgere.

Anbefaling:

Kommissionen bør overveje, hvordan der kan skaffes mere sammenlignelige data om bymiljøets tilstand. Dette kunne enten gøres ved at give Det Europæiske Miljøagentur et udtrykkeligt kommissorium i denne henseende eller ved at støtte udviklingen af sådanne datasystemer i et forskningsinstitut eller universitet, eller et netværk af sådanne institutioner.

5.10. Oplysningsinitiativer

Bymiljøet har først og fremmest interesse for alle de mennesker, der bor og arbejder i byerne, og uden hvis medvirken ingen bypolitiske initiativer kan lykkes. Disse mennesker - som man kunne kalde byens aktører: beboere, butiksindehavere, forbrugere, fabrikanter, erhvervsforeninger - bidrager til nedslidningen af byen, men lider også under den og står til at nyde godt af forbedringer.

I gennemførelsen af en bymiljøpolitik ville det være i EF's interesse at skabe strukturer, der kunne fremme dialogen, fælles overvejelser og samarbejde mellem disse aktører inden for de enkelte byer og mellem byerne indbyrdes. Sådanne strukturer ville også lette informations- og meningsudvekslingen med EF's institutioner.

Anbefaling:

Kommissionen bør støtte den påtænkte oprettelse af et EF-dækkende net for lokale initiativcentre i byerne. Disse centre skulle organiseres i samarbejde med de offentlige organer, der findes i forvejen, og som tilvejebringer oplysninger og lægger planer for bymiljøet. En række centre af denne art planlægges i år som et pilotprojekt i forskellige byer. Disse centre skulle have følgende opgaver:

1. At oplyse forskellige befolkningsgrupper om EF's bestræbelser og om, hvilken relevans disse bestræbelser har for de forskellige faktorer, byens virkelighed består af.
2. At stimulere og lette dialog, fælles planlægning og samarbejde mellem byens befolkningsgrupper for at forbedre bymiljøet.
3. At lette informationsudvekslingen mellem byerne om deres problemer og deres erfaringer med at løse dem.

5.11. Sociale initiativer

På dette felt må der søges elementer af positivt samspil for at undgå, at de dårligst stillede befolkningsgrupper isoleres i byernes mest forsømte kvarterer.

Indsatsen for at beskytte det fysiske miljø rummer muligheder for at iværksætte en forebyggende socialpolitik, som både skal omfatte aktiviteter til støtte for social integration og jobskabelse, navnlig i forbindelse med renovering af sociale boliger.

Anbefalinger:

1. Kommissionen bør støtte tilvejebringelse af jobsøgningsbistand og faglig uddannelse, som kan sætte skub i en social og økonomisk udviklingsdynamik i tilknytning til miljøbeskyttelsesindsatsen.
2. Kommissionen bør anspore til, at der ydes teknisk bistand til pilotprojekter, og til at der overføres viden om miljøbeskyttelse til de dårligst stillede samfundslag.

5.12. Interregionalt samarbejde

Kommissionen støtter og medfinansierer en lang række planer for interregionalt samarbejde og etablering af netværk. Byerne er med i foranstaltninger, som indebærer tætte kontakter med lokale og regionale myndigheder og de organisationer, de er repræsenteret i: Forsamlingen af Europas Regioner, Rådet af Kommuner og Regioner i Europa og Den Internationale Union af Lokale Myndigheder. Der er taget en række initiativer, som blandt andet omfatter medfinansiering af POLIS-projektet (der handler om bedre trafikstyring) for en række byer, der går under betegnelsen "Eurocities", og et samarbejdsprojekt mellem ti havnebyer om indsatsen mod havforurening.

Anbefaling:

Kommissionen bør videreføre støtten til sådanne foranstaltninger og, når lejlighed byder sig, søge at udvide samarbejdet og udvekslingen af oplysninger mellem byer.

6. Oversigt over anbefalingerne

I dette afsnit samles de vigtigste anbefalinger under følgende hovedområder:

Byplanlægning

Anbefalinger:

- 1 Kommissionen bør i samarbejde med medlemsstaterne og de lokale myndigheder udforme retningslinjer for inddragelse af miljøhensyn i byplanstrategierne - en detaljeret undersøgelse og udbygning af de principper, der er antydte i det foregående. Sådanne retningslinjer vil være et forsøg på at påvirke den praktiske byplanlægning og et vigtigt supplement til det foreslåede direktiv om miljøvurdering af politikker, planer og programmer.
- 2 Der bør tilskyndes til mere forskning i behandling af forurenede jord, som så ofte hindrer genbebyggelse af eksisterende bygrunde.
- 3 Der bør gives mere økonomisk støtte til pilotprojekter, som sigter mod at sætte nyt liv i ugunstigt stillede kvarterer ved at indføre mere forskelligartede funktioner og dermed bedre adgang til byens faciliteter. Samtidig bør sådanne foranstaltninger sigte mod at beskytte og bistå de eksisterende beboere i kvarteret. Kommissionen bør også overveje, hvordan den kan udvide denne indsats på grundlag af erfaringerne fra sådanne pilotprojekter.

- 4 Kommissionen bør overveje, om den ønsker, at der ydes økonomisk støtte til bymiljøforbedrings- og byfornyelsesprogrammer uden for de støttetyper og -områder, der er tilladt med de nuværende strukturfonde, og i givet fald, hvordan dette kan gøres.

Trafik i byen

Anbefalinger:

- 1 EF bør tilskynde bymyndighederne til at indarbejde deres beslutninger om den samordnede udvikling af kollektiv trafik og vejanlæg i deres arealanvendelses- og trafikplanlægning. Kommisisonen bør forvente, at fremtidige ansøgninger til strukturfondene om støtte til trafik anlæg viser, at en sådan analyse er gennemført.
- 2 EF bør ansøre til nytænkning om kollektiv trafik og styring af bytrafikken ud fra miljøhensyn ved at bidrage til finansieringen af pilotprojekter og holde øje med, hvordan de virker. Forskningsprogrammer bør lægge stor vægt på miljømæssige betragtninger og omfatte fornyelser inden for kollektiv trafik, miljøvenlige køretøjer og avancerede trafikstyringssystemer. Dette bør ikke tilskynde til øget anvendelse af byarealet til motoriseret trafik.
- 3 EF bør opmuntre til informationsudveksling over hele Fællesskabet om styring af bytrafikken, så man får størst muligt udbytte af et bredt spektrum af erfaringer.
- 4 EF bør, eventuelt på grundlag af pilotprojekter, nøje gennemtænke mulighederne for, at økonomiske styringsmidler som for eksempel betalingsveje kan bidrage til at løse de miljøproblemer, bytrafikken skaber.

De europæiske byers historiske arv

Anbefalinger:

- 1 EF bør afsætte flere midler til bevaring af historiske bygninger og områder af europæisk betydning.
- 2 Det bør overvejes, hvilke fordele der kunne være ved et at indføre et EF-system for anerkendelse af den historiske og kulturelle betydning af enkeltbygninger og bykvarterer.

Naturmiljøet i byerne

Anbefalinger:

- 1 Kommissionen bør overveje at tilrettelægge et program for pilotprojekter i hele EF for at vise, hvilket udbytte man kan få af grønne planer og handlingsprogrammer.
- 2 Bymyndighederne bør tilskyndes til at overveje udlægningen af offentlige friarealer og til at benytte enhver given lejlighed til at øge sådanne arealer.

Industri i byen

Anbefaling:

EF bør tage initiativer, der kan stimulere mindre virksomheders vækst på en måde, som er i harmoni med bymiljøet som helhed, og bør i passende tilfælde yde støtte, så de kan blive i stand til at leve fuldt ud op til bestemmelserne og reglerne for god praksis på miljøområdet.

Energiforvaltning i byen

Anbefalinger:

- 1 EF bør fortsætte og forstærke sin indsats inden for energiforvaltning i byerne. Herunder bør man navnlig søge at anspore og bistå byerne på området energiplanlægning, formidle råd om, hvilke midler der kan bruges på dette område, for eksempel om energibesparende projektering af bygninger, og demonstrere udbyttet af forskellige energibesparende teknikker ved hjælp af pilotprojekter.
- 2 I EF-lovgivningen om produktstandarder fastlægges der også standarder for isoleringsmateriale til byggeriet, men der er ikke i øjeblikket nogen EF-lovgivning om, hvilke isoleringsstandarder der så skal anvendes i nybyggeriet. Tidligere har EF fremsat henstillinger på dette område, men måske vil det nu være hensigtsmæssigt at overveje lovgivning.
- 3 Brugen af økonomiske styringsmidler for at anspore til energibevarelse i bygninger bør tages op i en detaljeret rapport med tilhørende forslag.
- 4 Myndighederne bør tilskyndes til at gå forud med et godt eksempel ved at tage energibesparende forholdsregler i offentlige bygninger.

Byaffald

Anbefalinger:

- 1 Kommissionen bør anspore bymyndighederne til at tage affaldsforvaltningen i betragtning, når der udarbejdes planer for forvaltningen af bymiljøet på kort og mellem-langt sigt: udlægning af pladser for indsamling af sorteret husholdningsaffald og oprettelse af behandlingsanlæg.
- 2 Kommissionen bør med økonomisk støtte anspore forskning og projekter, som sigter mod at skærpe opmærksomheden om renovationens betydning, mod at udvikle bygnings- og bebyggelsesplaner, som begunstiger kildesortering af affald og indsamling af sorteret affald, samt mod at finde nye anvendelser for byaffald, herunder også bygningsaffald.
- 3 Kommissionen bør tilskynde til udveksling af information og erfaringer om renovation, navnlig med hensyn til renholdelsesteknologi, oplysning af befolkningen, lovgivning og genanvendelse af byaffald.

7. De næste skridt

Dette papir er det første konkrete udslag af Kommissionens ønske om at opnå virkelige forbedringer af bymiljøet i EF. Kommissionen er ivrig efter at få disse siders ideer og forslag ud til så bred en debat som muligt.

Dokumentet skal derfor ikke kun drøftes i Europa-Parlamentet, Det økonomiske og Sociale Udvalg og Ministerrådet, men også sendes ud til borgmestre i Europas større byer og til fagkredse og andre grupper, som interesserer sig for byernes ve og vel, med det formål at indhente bemærkninger.

Efter en grundig gennemgang af resultaterne af denne høring vil Kommissionen overveje, hvilke af anbefalingerne der fortjener at blive fulgt op, og hvordan dette bedst kan gøres.

Gennemførelsen af sådanne forslag vil foregå i samarbejde med andre internationale institutioner, der beskæftiger sig med bymiljøet, uden at aktiviteterne overlapper hinanden, og så vidt muligt ved fælles indsats.

* * * * *

BILAG I**TRAKTATENS ARTIKLER OM MILJØ****Underafdeling VI - Miljø****Artikel 25**

I tredje del af EØF-traktaten indsættes et afsnit VII med følgende ordlyd:

**»AFSNIT VII
MILJØ****Artikel 130 R**

1. Fællesskabets virke på miljøområdet har til formål:
 - at bevare, beskytte og forbedre kvaliteten af miljøet,
 - at bidrage til beskyttelse af menneskers sundhed,
 - at sikre, at naturens ressourcer udnyttes forsigtigt og fornuftigt.
2. Fællesskabets foranstaltninger på miljøområdet bygger på principperne om forebyggende indgreb, om udbedring af miljøskader fortrinsvis ved kilden og om, at forureneren betaler. Kravene med hensyn til miljøbeskyttelse er en vigtig bestanddel af Fællesskabets politik på andre områder.
3. Ved udarbejdelsen af Fællesskabets foranstaltninger på miljøområdet skal der tages hensyn til:
 - eksisterende videnskabelige og tekniske data,
 - de miljømæssige forhold i de forskellige områder i Fællesskabet,
 - fordele og ulemper ved foranstaltningens gennemførelse eller undladelse,
 - den økonomiske og sociale udvikling i Fællesskabet som helhed og den afbalancerede udvikling i dets områder.

4. Fællesskabet handler på miljøområdet i det omfang, de i stk. 1 anførte mål kan gennemføres bedre på fællesskabsplan end på rent nationalt plan. Med forbehold af visse foranstaltninger af fællesskabskarakter drager Medlemsstaterne omsorg for finansiering og gennemførelse af de øvrige foranstaltninger.
5. Inden for rammerne af deres respektive beføjelser samarbejder Fællesskabet og Medlemsstaterne med tredjelande og med kompetente internationale organisationer. De nærmere bestemmelser vedrørende samarbejdet, for så vidt angår Fællesskabet, nedfældes i aftaler mellem dette og de pågældende tredjeparter, idet disse aftaler forhandles og indgås i overensstemmelse med artikel 228.

Det foregående afsnit berører ikke medlemsstaternes kompetence til at forhandle i internationale organer og indgå internationale aftaler.

Artikel 130 S

Rådet træffer med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg afgørelse om de foranstaltninger, der skal iværksættes af Fællesskabet.

Rådet fastsætter på de i forgående stykke anførte betingelser, hvad der hører under afgørelser, som skal træffes med kvalificeret flertal.

Artikel 130 T

Beskyttelsesforanstaltninger, som vedtages i fællesskab i henhold til artikel 130 S er ikke til hinder for, at de enkelte Medlemsstater opretholder eller indfører strengere beskyttelsesforanstaltninger, som er forenelige med denne Traktat.

KOM(90) 218 endelig udg.

DOKUMENTER**DA****15**

Katalognummer : CB-CO-90-276-DA-C
ISBN 92-77-61184-7

SALGSPRIS	til og med 30 sider: 3,50 ECU	for hver 10 sider derudover: 1,25 ECU
-----------	-------------------------------	---------------------------------------

Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer
L-2985 Luxembourg

