Europees Economisch en Sociaal Comité

ECO/299
Metropolitane gebieden / Stadsregio's: Europa 2020

Brussel, 21 september 2011

ADVIES

van het
Europees Economisch en Sociaal Comité
over
Metropolitane gebieden en stadsregio's in Europa 2020
(initiatiefadvies)

Rapporteur: de heer **Van Iersel**

Belliardstraat 99 — 1040 Brussel — BELGIË
Tel. +32 25469011 — Fax +32 25134893 — Internet: http://www.eesc.europa.eu

NL

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 20 januari 2011 overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde besloten een initiatiefadvies op te stellen over

Metropolitane gebieden en stadsregio's in Europa 2020.

De afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 1 september 2011 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 21 en 22 september 2011 gehouden 474e zitting (vergadering van 21 september) onderstaand advies uitgebracht, dat met 142 stemmen vóór en 3 tegen, bij 1 onthouding, werd goedgekeurd.

*

* *

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is verheugd dat de Europese instellingen (Raad, Commissie, Europees Parlement en Comité van de Regio's) in het kader van de Territoriale Agenda 2020 het belang van metropolitane ontwikkelingen in Europa steeds meer inzien. Deze prioriteit in opkomst sluit aan op de samenhangende standpunten die het Comité de laatste tien jaar ter zake heeft geformuleerd.

1.2 Een metropolitaan gebied (MG) is niet zomaar een grote stad. Het EESC definieert dit als ofwel een grote stad ofwel een stedengroep met diverse centra, waartoe omliggende kleinere gemeenten en plattelandsgebieden behoren. Elk MG bestaat uit een kritische massa van ten minste 500 000 inwoners (of heel wat meer). MG's zijn functionele regio's die grote economische gebieden en arbeidsmarkten omvatten. Doorgaans vallen zij niet samen met (lang bestaande) administratieve indelingen in bijv. provincies en districten. MG's vormen de belangrijkste knooppunten in het trans-Europese vervoersnetwerk (TEN-V) en zijn daarnaast op zichzelf gecompliceerde vervoersnetten.

1.3 Het EESC bepleit een vindingrijke aanpak voor een stedelijke renaissance in de 21e eeuw en voor veerkrachtige en concurrerende MG's. Economische, sociale, milieu- en territoriale trends, alsook sombere financiële vooruitzichten nopen tot een samenhangende stedelijke agenda van de EU die nauw verband houdt met Europa 2020. Het standpunt van het EESC over de stedelijke agenda en over de gevolgen van Europa 2020 wordt in de hoofdstukken 5 en 6 toegelicht.

1.4 Momenteel heerst er op EU-niveau veel verwarring over de te volgen aanpak, evenals op nationaal niveau, deels vanwege problemen inzake governance en verantwoordelijkheid, deels vanwege versnipperde benaderingen. Meer in het bijzonder leiden verschillen van inzicht over de gewenste top-down- of bottom-upaanpak, alsook problemen tussen grote steden, kleinere (peri-urbane) gemeenten en plattelandsgebieden tot spanningen. Belangrijk aspect is verder dat metropolitane ontwikkelingen vaak niet samenvallen met administratieve grenzen.

1.5 Volgens het EESC zullen evenwichtige en sterke MG's, gesteund in het kader van Europa 2020, de toon aangeven voor toekomstige ontwikkelingen, elk met hun eigen identiteit en kenmerken. Zij zullen ook positieve macro-economische gevolgen voor Europa hebben. Het beleid voor metropolitane ontwikkelingen dient gelijke tred te houden met de aandacht voor de verkleining van regionale verschillen.

1.6 Het EESC beveelt de instelling aan van een groep op hoog niveau of taskforce voor metropolitane ontwikkeling, naast de bestaande interservice groep voor stedelijke ontwikkeling van de Europese Commissie. Die taskforce zou interdisciplinair moeten zijn en tal van vertegenwoordigers van lidstaten, MG's, publieke en particuliere stakeholders en maatschappelijk middenveld moeten omvatten. Er zouden structurele uitwisselingen tussen mensen uit de praktijk en onderzoekers moeten plaatsvinden, bijvoorbeeld met het *European Metropolitan Network Institute*, het *Joint Programming Initiative Urban Europe* en Metrex.

1.7 Deze taskforce zou een langetermijnvisie moeten ontwikkelen voor een metropolitaan Europa dat over nationale grenzen heenkijkt. Een coherente en efficiënte Europese stedelijke agenda voor 2050 zou ervoor moeten zorgen dat de versnipperde benaderingen door een overkoepelende aanpak worden vervangen, en zou gericht moeten zijn op het alomvattende programma Europa 2020 voor slimme, duurzame en inclusieve groei.

1.8 Deze agenda zou moeten kunnen bogen op grondige analyses van huidige (en toekomstige) trends, geschraagd door statistische gegevens van Eurostat en onderzoek van Espon en andere welomschreven bronnen.

1.9 Het Verdrag van Lissabon en Europa 2020 staan ook voor een ander bestuur. Multilevel governance moet in dit stadium serieus worden genomen en mag geen dode letter blijven. MG's verdienen erkenning als volwaardige actoren in de regionale ontwikkeling. Bij de Commissie zouden stedelijke en metropolitane aangelegenheden beter moeten worden gecoördineerd en navenant gepresenteerd. Metropolitaan beleid vormt in feite een onderdeel van zowel Europees, nationaal (het gaat immers om de belangrijkste gebieden in Europa en de lidstaten), regionaal als lokaal beleid. Alle daarmee verband houdende aspecten zouden door de overheden van MG's moeten worden gecoördineerd.

1.10 Metropolitane ontwikkeling is in Europa al een eind op weg. Het EESC is ervan overtuigd dat een toekomstgericht EU-platform (taskforce en interservice groep) als katalysator kan fungeren voor het debat over de huidige ontwikkelingen, voor de definitie van top-down- en

bottom-upbenaderingen, de aanmoediging van lokale/regionale overheden en het maatschappelijk middenveld om adequate modellen te ontwikkelen, en voor de ondersteuning van grensoverschrijdende initiatieven.

1.11 Het momentum neemt toe. In dit advies ontvouwt het EESC analyses, argumenten en voorstellen ter ondersteuning van wenselijke benaderingen. Het verzoekt de Commissie en de Raad hiermee rekening te houden ter wille van een duidelijkere stedelijke dimensie in de op stapel staande wetsvoorstellen voor het cohesiebeleid, in aansluiting op de ideeën van de Commissie over "Steden van morgen".

2. Analytische opmerkingen

2.1 De Europese Unie onderhoudt lastige en ingewikkelde betrekkingen met steden en metropolitane gebieden (MG's). De wederzijds moeizame verhouding tussen de EU en steden en metropolen zijn het gevolg van diverse oorzaken, variërend van te weinig doeltreffend bestuur tot zeer uiteenlopende situaties en omstandigheden.

2.2 Achtergrond op het niveau van Commissie en Raad

2.2.1 In 1972 verklaarde de Europese Raad het Europese regionale beleid van wezenlijk belang voor de versterking van de Gemeenschap. De steun ging aanvankelijk naar minder begunstigde regio's om een evenwichtige en harmonieuze ontwikkeling in Europa te bevorderen. Rond 1986 werd het opheffen van regionale verschillen als een belangrijke nevendoelstelling beschouwd om de interne markt tot stand te brengen.

2.2.2 In de jaren 80 en 90 werd de efficiëntie van het beleid en het programma vergroot. Het Verdrag betreffende de EU van 1992 en de onderhandelingen over de uitbreiding van de Unie een paar jaar later leidden tot een forse stijging van de Structuurfondsmiddelen.

2.2.3 In een later stadium kregen individuele steden een plaats in de beleidsvorming van de EU, hoewel stedelijke proefprojecten al sinds 1990 werden gelanceerd. Er werd nauwelijks verschil gemaakt tussen grote en kleine steden. De voornaamste scheidslijn lag lange tijd tussen het rijke en arme deel van de EU, tussen de zogenaamde 'banaan' in West-Europa en elders. Hierover gingen ook de meeste discussies.

2.2.4 In 1998 nam de Commissie een interessant initiatief met de mededeling "Actiekader voor duurzame stedelijke ontwikkeling in de Europese Unie". De impact hiervan op het overleg in de Raad en de dagelijkse werkzaamheden bleef echter zeer beperkt.

2.2.5 Ondertussen ontwikkelden de DG's Regio, Onderzoek, Mobiliteit en vervoer, Energie, en Werkgelegenheid programma's en projecten in steden. Espon verrichtte toegespitst onderzoek naar regionale en metropolitane ontwikkelingen, met de steun van het Interreg-programma.

2.2.6 De Raad werd vanaf 2004 directer bij stedelijke aangelegenheden betrokken. Jaarlijks vonden er twee informele bijeenkomsten plaats van de ministers voor ruimtelijke ordening en territoriale ontwikkeling, waar de stedelijke dimensie centraal stond. Door een gebrek aan officieel in de Verdragen verankerde bevoegdheden konden Commissie en Raad maar weinig concrete acties ondernemen.

2.2.7 Ondertussen werden tijdens de informele ministersbijeenkomsten een reeks verklaringen goedgekeurd. Belangrijk is het Handvest van Leipzig van 2007, dat was bedoeld om een stedelijke agenda vast te stellen. In dit verband werden tal van stedelijke thema's gedefinieerd, ook m.b.t. grote steden, die in een gemeenschappelijk Europees kader aan bod zouden moeten komen, met inachtneming van subsidiariteit. Deze verklaring was het startsein voor een meer gestructureerde aanpak. Een ook vermeldenswaardig vervolg hierop zijn de conclusies[1] van de ministersbijeenkomst over de bijdrage van architectuur en cultuur aan duurzame ontwikkeling. De doelstellingen en onderwerpen werden vervolgens nader uitgewerkt, met name tijdens de informele ministersbijeenkomsten in Marseille en Toledo[2]. De conclusies en de verklaring van Gödöllö van mei 2011 tonen aan dat het momentum toeneemt voor een geïntegreerde en intersectorale aanpak voor een evenwichtige metropolitane ontwikkeling.[3]

2.2.8 Hoewel steden een rol spelen in Commissiememedelingen en EU-programma's zijn het algemene beeld en de vooruitgang die met de stedelijke agenda wordt geboekt, niet indrukwekkend. Dit is niet alleen te wijten aan een gebrek aan bevoegdheden, maar is ook een gevolg van te weinig duidelijke doelstellingen en onvoldoende aandacht. Binnenlandse politieke kwesties en subsidiariteit weerhouden lidstaten ervan om stedelijke thema's op EU-niveau te bespreken.

2.3 Eerdere standpunten van het EESC

2.3.1 In 2004 kwam het EESC hoofdzakelijk om de volgende twee redenen met een voorstel[4] om meer aandacht te schenken aan MG's en grote steden met een kritische massa: zij zijn, met hun voor- en nadelen, 'proeftuinen van de wereldeconomie' en zij lijken te groeien. De afgelopen tien jaar zijn deze beide zaken nog duidelijker geworden. Recentelijk, tijdens informele ministersbijeenkomsten, is het belang ervan erkend.

---

1 PB C 319/05 van 13 december 2008, blz. 13.

2 Deze desbetreffende verklaringen zijn tijdens het Franse, respectievelijk Spaanse voorzitterschap in 2008 (Marseille) en 2010 (Toledo) goedgekeurd.

3 Zie de conclusies van het Hongaarse voorzitterschap, en de Territoriale agenda van de Europese Unie 2020, die tijdens de informele ministersbijeenkomst in Gödöllö op 19 mei 2011 is vastgesteld.

4 EESC-initiatiefadvies over *Metropolitane gebieden: sociaaleconomische gevolgen voor de toekomst van Europa*, PB C 302/20 van 7 december 2004, blz. 101. In 2007 is een reeks specifieke onderwerpen uitgewerkt in het vervolg op het initiatiefadvies over *Metropolitane gebieden: sociaaleconomische gevolgen voor de toekomst van Europa*, PB C 168/02 van 20 juli 2007, blz. 10.

2.3.2 Volgens het EESC dient de aandacht in het beleid niet alleen uit te gaan naar het terugdringen van regionale verschillen, maar ook naar sterke MG's, die voor toekomstige ontwikkelingen de toon kunnen zetten.

2.3.3 Grote verstedelijkte gebieden in Europa werken meestal, net als elders ter wereld, als een magneet op hoogkwalitatieve activiteiten, internationale bedrijven en onderzoekscentra, allerlei soorten creatieve ontwikkelingen en onderwijsinstellingen. Door de globalisering komen ze nog meer in de aandacht te staan omdat nationale grenzen vervagen: door modern vervoer en digitale communicatie zijn zij internationaal met elkaar verbonden. Tegelijk bieden zij mogelijkheden in overvloed vanwege de nabijheid van veel talent.

2.3.4 Als magneten die allerlei soorten mensen uit de EU alsook immigranten aantrekken, tellen MG's en stadsregio's onloochenbaar ook een vrij hoog aandeel werklozen en laagopgeleiden. Hiervoor is geen pasklare oplossing; tegelijk is dit een bron van (grote) sociale, culturele en economische problemen. Ook op milieugebied zijn er tal van duidelijke problemen.

2.3.5 In zijn advies uit 2008 gaf het EESC een beknopte beschrijving van de stand van zaken in de lidstaten. Ondanks de neiging naar devolutie en een Europees debat over de gewenste aanpak en maatregelen t.a.v. metropolitane ontwikkelingen heeft elk land zijn eigen agenda, die nauw verband houdt met historische ontwikkelingen en wetgeving. Daarom bepleitte het EESC de oprichting van een EU-groep op hoog niveau om een stedelijke agenda voor MG's[5] vast te stellen met de nadruk op concurrerende, duurzame en inclusieve groei. In deze optiek zouden MG's, samen met de nationale regeringen, ertoe aangezet moeten worden om hun eigen Lissabonagenda te bepalen. Dit hele proces, inclusief goede praktijken, zou op EU-niveau besproken moeten worden, met een actieve monitorrol voor de Commissie.

2.3.6 Momenteel is deze aanpak nog niet in de praktijk gebracht. Het blijft onduidelijk wie in welke context waarvoor verantwoordelijk is.

3. Huidige situatie

3.1 Het belang van MG's staat tegenwoordig buiten kijf[6]. Wereldwijde trends worden ook onderzocht door de OESO en de Wereldbank. Onderzoekscentra in heel Europa baseren hun standpunten op veronderstellingen die vergelijkbaar zijn met de hier genoemde. Maar er heerst nog veel verwarring over de aanpak op EU-niveau, en vaak ook op nationaal niveau. Deels is dit het gevolg van problemen t.a.v. bestuur en taakverdeling, deels ook van versnipperde benaderingen. Enkele voorbeelden:

---

5 Verkennend advies van het EESC: *Een evenwichtige ontwikkeling van het stedelijk milieu: uitdagingen en kansen*, rapporteur de heer Van Iersel, PB C 77/27 van 31 maart 2009, blz. 123.

6 Beroemd in dit verband zijn de werken van Richard Florida *Cities and the creative class*, Charles Landry *The Creative City* en Edward Glaeser *Triumph of the City*.

- in grote stedelijke gebieden gaapt er vaak een kloof tussen stedenbouwkundigen, die zich bezighouden met ruimtelijke ontwikkeling, infrastructuur, huisvesting en algemene diensten, en degenen die economische ontwikkeling, dynamiek en werkgelegenheid vooropplaatsen. De neuzen staan met andere woorden meestal niet dezelfde kant op;
- academici en onderzoeksinstituten publiceren steeds meer nuttige studies over agglomeraties, maar er is vaak nog maar weinig sprake van effectieve communicatie met overheden;
- overheden op nationaal, regionaal en lokaal niveau staan meestal huiverig tegenover het delen van standpunten met de particuliere sector, bijv. met projectontwikkelaars en investeerders;
- steden en regio's kijken, evenals regeringen, hoofdzakelijk naar Brussel voor financiële steun, en laten de gelegenheid voorbijgaan om te spreken over stimulerende beleidsmaatregelen en over de noodzaak de gevolgen van EU-wetgeving voor MG's tegen het licht te houden.

3.2 Het groeiende engagement van Commissie en Raad leidt tot een aanzienlijke reeks programma's. Door verschillende sectorale benaderingen hebben deze programma's verschillende zwaartepunten en zijn ze gewoonlijk op uiteenlopende definities van de desbetreffende onderwerpen gebaseerd. Dit staat de zichtbaarheid meestal in de weg en is nadelig voor de doeltreffendheid t.a.v. derden en eindgebruikers.

3.3 De Lissabonstrategie heeft absoluut bijgedragen aan de integratie van het thema stedelijke ontwikkeling in het bredere Europese kader en in de Europese ambities. Dit stuit echter vaak op onwil bij de lidstaten, die zelden behoefte hebben aan 'supranationale' inmenging in hun stedelijke achtertuin. Daarom is bij Europese subsidies voor projecten in steden vaak ook de nationale overheid betrokken, maar is er geen sprake van contact tussen de Commissie en het lokale niveau zonder inmenging van bovenaf.

3.4 In plaats van dat er lichtende voorbeelden te vinden zijn heerst er in het algemeen, zowel in de lidstaten als op Europees niveau, verwarring over het vereiste soort bottom-up- of top-downaanpak. Het gevolg hiervan is individuele stadspromotie van metropolen in plaats van een meer gestructureerde aanpak.

3.5 Tot slot heeft de discussie vaak te lijden onder contraproductieve spanningen tussen stad (met inbegrip van peri-urbane gemeenten) en platteland.

3.6 Geslaagde multilevel governance stuit meestal op historische en culturele barrières, die een goede oplossing van de echte problemen in de weg staan.

3.7 Kortom, lidstaten en stedelijke gebieden blijven vaak vasthouden aan hun dagelijkse bezigheden in plaats van zich open te stellen voor geïntegreerde strategieën of langetermijndoelstellingen. De meerwaarde van de EU is niet helder, deels omdat de lidstaten het niet eens zijn over het mandaat van de Commissie en over de precieze rol van de (informele) Raad, en deels omdat de Commissie momenteel niet mag reageren op de uiteenlopende standpunten van de lidstaten over haar rol.

4. Een proactieve aanpak voor een 21e-eeuwse stedelijke renaissance

4.1 Ondanks de toegenomen aandacht in Commissiemededelingen en EU-programma's voor steden blijft het algemene beeld versnipperd. Economische, sociale, territoriale en milieueisen, alsook sombere financiële vooruitzichten nopen tot een samenhangende en operationele stedelijke agenda. Zo'n agenda zou het in heel Europa bestaande, latente economische, sociale, culturele en technologische potentieel ten goede komen.

4.2 In eerdere adviezen verschafte het EESC sterke argumenten voor zo'n EU-agenda, in het kader van het internationale politieke en academische debat over de stimulering van een 21e-eeuwse stedelijke renaissance. Veelzeggende elementen in de discussie over de metropolitane dimensie zijn:

- een paradigmawisseling naar MG's en stadsregio's ten gevolge van de globalisering, gekenmerkt door internationale netwerken en waardeketens, met vervaging van nationale grenzen;
- overgang en herstructurering van industriële regio's naar nieuwe, gespecialiseerde industrieën en diensten en de gevolgen hiervan voor economische bassins en MG's;
- specialisatie van steden, als basis voor clusters die investeringen aantrekken;
- nabijheid van universiteiten, onderzoekscentra, gekwalificeerd personeel, regionaal ontwikkelde industriële waardeketens en hoogontwikkelde dienstverlening;
- internationale connectiviteit in combinatie met slimme interne mobiliteit en vervoerssystemen;
- de groene stad: klimaatverandering, laag energieverbruik en milieueisen die een doelgerichtere lokale en regionale aanpak en PPP's vergen;
- de in brede kring gevoelde behoefte aan stedelijke dichtheid in plaats van stedelijke wildgroei;
- betere interactie tussen steden en plattelandsgebieden;
- sociale duurzaamheid, demografische veranderingen en kwaliteitsarbeid op elk maatschappelijk niveau, geschraagd door passende onderwijs- en opleidingsprogramma's in de regio;
- dringende behoefte om culturele verschillen te overbruggen met de nadruk op het scheppen van mogelijkheden voor minderheden die de gehele samenleving ten goede komen;
- verbetering van de levensstandaard en de kwaliteit van huisvesting, met name in verband met migratie;

- nadruk op de kunst van stadsplanning, waarborgen van omstandigheden voor optimale ontwikkeling van MG's als geheel in samenwerking met stadsontwerpers en architecten;
- garanties voor interne en externe veiligheid en beveiliging;
- recreatie.

4.3 Tot slot moet de governance van MG's en steden gebaseerd zijn op een combinatie van top-down- en bottom-upbenaderingen om doeltreffend te kunnen zijn. In MG's moet de inbreng van alle stakeholders gewaarborgd zijn: de beste resultaten worden verkregen als en wanneer elke maatschappelijke geleding verantwoordelijkheid draagt. Hoe beter de wisselwerking tussen de niveaus van besluitvorming en uitvoering (multilevel governance), hoe doeltreffender de resultaten.

4.4 Gekozen regionale en lokale actoren spelen een sleutelrol bij het nemen van verantwoordelijkheden. Verder kunnen nieuwe vormen van participatiedemocratie t.a.v. het maatschappelijk middenveld worden ontwikkeld. Op EU-niveau in kaart gebrachte trends kunnen een positieve invloed hebben.

4.5 Het Verdrag van Lissabon vermeldt "territoriale samenhang" uitdrukkelijk als algemene doelstelling, in aanvulling op economische en sociale samenhang.[7] Alle drie worden ze genoemd als beleidsgebieden met bevoegdheden die tussen de EU en de lidstaten gedeeld worden. Regionaal beleid moet dus niet langer beschouwd worden als een exclusief terrein van de lidstaten in de naam van subsidiariteit. Dit blijkt ook uit de bepalingen over trans-Europese netwerken[8].

4.6 Voorts wordt het subsidiariteitsbeginsel uitgebreid naar het regionale en lokale niveau, daar het Verdrag de nadruk legt op lokale en regionale autonomie,[9] hetgeen strookt met de realiteit, aangezien het welslagen van het beleid inzake de interne markt, industrie, O&O, energie, milieu en gezondheid grotendeels afhangt van de uitvoering ervan in de regio's, vooral in MG's.

5. De stedelijke agenda en metropolitane ontwikkeling

5.1 Europa moet zich op de toekomst voorbereiden. Territoriale samenhang is één van de instrumenten daartoe. Volgens het EESC sluit een overkoepelende aanpak van MG's, die als magneten werken, en van metropolitane ontwikkeling aan op de unieke stadsstructuur in Europa en wordt daarmee de sociaaleconomische veerkracht bevorderd.

---

7 Zie artikel 3, lid 3, VEU.

8 Zie artikelen 170-172 VWEU.

9 Zie artikel 5, lid 3, VEU.

5.2 Metropolitane ontwikkeling impliceert ook een nieuwe, virtuele blik op de kaart van Europa. Die kaart moet niet langer uitsluitend een aantal samenwerkende lidstaten tonen, noch grote versus kleine gebieden, noch stad tegenover platteland. Veeleer moeten er metropolitane ontwikkelingen op zichtbaar zijn, zowel in landen als grensoverschrijdend, in de zin van ruimtelijke aanpassingen aan de maatschappelijke, economische en technologische ontwikkelingen van vandaag de dag en van de nabije toekomst. In dat verband zou een agenda voor metropolitane ontwikkeling de Europese samenleving kunnen helpen om zich optimaal aan nieuwe omstandigheden te passen.

5.3 Metropolitane ontwikkeling dient volgens het EESC ook doeltreffend bij te dragen aan het opheffen van de tegenstelling tussen plattelandsgebieden en steden. Dit is onderwerp van felle discussies. Er zijn tal van argumenten die pleiten voor meer positieve interactie tussen beide. Nieuwe instrumenten zijn nodig ter wille van grotere wederzijdse voordelen. Een interessant initiatief in ontwikkeling is URMA (samenwerking tussen stad en platteland in MG's), van Metrex, in het kader waarvan methoden en concrete projecten voor verbetering zullen worden gepresenteerd. Andere pragmatische verbeteringen zijn mogelijk door een adequate toepassing van polycentrisme, alsook door projecten op basis van nieuwe governancevormen te lanceren. Goede praktijken moeten verspreid worden.

5.4 Sinds de ontwikkelingen die het EESC in 2008 noemde, wordt er meer en meer gedaan om metropolitane ontwikkeling te bevorderen. Meestal is de economie de aanjager van initiatieven. Maar ook ruimtelijke, sociale en culturele motieven kunnen een rol spelen. Enkele van de vele uiteenlopende vermeldenswaardige voorbeelden en modellen:

- de samenwerking tussen de Duitse *Metropolregionen* neemt toe, binnen de *Initiativkreis Europäische Metropolregionen;*
- de *pôles métropolitaines* in Frankrijk, naast de *pôles d'excellence;*
- *Grand Paris* (inclusief de toekomstige verbinding met de Atlantische Oceaan en met het noorden);
- de verwachte uitbreiding van de regio Öresund en van Groot-Stockholm;
- meer projecten in de Nederlandse Randstad (rondom Amsterdam en de toekomstige "tweelingstad" Rotterdam-Den Haag);
- de opbouw van de MG's Barcelona, Valencia en Bilbao;
- de ervaring die nu wordt opgedaan met LEP (*Local Enterprise Partnership*) in enkele grote steden in Engeland;
- de metropolitane ontwikkeling van de stadsregio's Warschau, Gdańsk en Katowice in Silezië; de laatste twee streven naar een grote, grensoverschrijdende aanpak (Oostzeeregio en Tsjechië);
- metropolitane ontwikkelingen rondom Praag en Boedapest;
- de "tweelingstad" in opkomst, Wenen-Bratislava;
- de metropolitane ambities rondom Leipzig, met een cultureel motto: 'Luthers decennium' (de 500^{e} verjaardag van de Hervorming van Luther, 1517).

5.5 Metropolitane ontwikkelingen kunnen een specifieke stimulans krijgen van opkomende macroregio's als de Oostzee- en de Donauregio en Noordwest-Europa (hoewel niet officieel vastgelegd, is in de literatuur sprake van de macroregio Nord-Pas-de-Calais, België, Luxemburg, Nederland en Noord-Rijnland-Westfalen).

5.6 Uit Europees oogpunt verdienen grensoverschrijdende initiatieven (die soms wel, maar vaak niet door de nationale overheid worden gesteund) bijzondere aandacht. Vermeldenswaard is de Duitse *Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen*. Naast de bestaande voorbeelden, zoals Öresund en Rijsel-Kortrijk, staat er een reeks nieuwe initiatieven op stapel, waaronder Oberrhein (Basel, Straatsburg, Karlsruhe), Niederrhein (Rijnland-Palts, Luxemburg, Nancy), Katowice, Savoie-Aosta enz. Via betere verbindingen wil Hamburg zijn band met de regio Öresund verstevigen. Daarnaast levert de intensivering van de contacten tussen het Russische Kaliningrad en het MG Gdańsk interessante voorbeelden van samenwerking op.

5.7 Kleinere lidstaten, zoals Slovenië, kunnen vooral profiteren van welomschreven grensoverschrijdende initiatieven. Sinds 2007 worden zulke nieuwe grensoverschrijdende initiatieven bevorderd met het wetsinstrument 'Europese groepering voor territoriale samenwerking' (EGTS).

5.8 Het EESC beveelt aan om de toepassing van het EGTS-instrument niet te beperken tot naburige grensregio's. Europese MG's die streven naar een concurrerender Europa ten opzichte van derde landen (China), moeten worden aangespoord tot intensievere samenwerking binnen waardeketens, in combinatie met een 'superstructuur' voor de gebruikelijke samenwerking op het gebied van cultuur, onderwijs, openbaar bestuur enz. om de economische samenwerking minder crisisgevoelig te maken. Tekenend voorbeeld zou een EGTS zijn voor Hamburg en Toulouse, beide gespecialiseerd in vliegtuigbouw.

5.8.1 De kwesties waarmee vertegenwoordigers van bestaande en potentiële EGTS's en aanmeldende overheden zijn geconfronteerd, zoals vermeld in het EGTS-monitoringverslag 2010, moeten aan bod komen bij de herziening van de EGTS-Richtlijn 2011.

5.9 De EU heeft behoefte aan een grondige analyse van de metropolitane ontwikkelingen onder de huidige sociaaleconomische omstandigheden. Zo'n analyse vergt een geactualiseerde geografische, economische, sociale en technologische kaart van Europa. Espon kan hierbij zeer goed helpen. Eurostat blijft noodzakelijk om betrouwbare gegevens te leveren. Verder moeten Urban Audit en Urbact beter worden toegepast om de verspreiding van onderzoeksresultaten en praktische ervaringen te garanderen.

5.10 Het EESC meent dat er een groep op hoog niveau (GHN) of taskforce moet komen voor metropolitane ontwikkeling, op basis van Europa 2020, naast de bestaande interservice groep voor stedelijke ontwikkeling. Deze GHN zou interdisciplinair moeten zijn en tal van vertegenwoordigers van lidstaten, MG's, publieke en particuliere stakeholders en maatschappelijk middenveld moeten omvatten.

5.11 Deze taskforce zou een langetermijnvisie moeten ontwikkelen voor een metropolitaan Europa, met inbegrip van grensoverschrijdende MG's, zoals dit ook gepland is in het *Joint Programming Initiative Urban Europe*, met een langetermijnperspectief voor Europa in 2050.

5.12 Voortbordurend op de o.a. in paragraaf 4.2 vermelde elementen van metropolitane ontwikkeling zou een Europees platform als katalysator kunnen fungeren, mede omdat dat het volgende zou kunnen doen:

- benoemen van gemeenschappelijke kenmerken van metropolitane ontwikkelingen ondanks de grote verschillen tussen MG's, en bevorderen van goede praktijken;
- toepassen van Europa 2020 en de overkoepelende aanpak ervan, waaronder de focus op het betrekken van zoveel mogelijk stakeholders bij de verwezenlijking van EU-doelstellingen voor slimme, duurzame en inclusieve groei in MG's;
- discussiëren over relevant leiderschap en de aanpak van problemen en ontwikkelingen;
- profiteren van het poolen van kennis tussen onderzoekscentra en overheden;
- formuleren van rationele antwoorden in tijden van aanhoudende bezuinigingen, die toch al een efficiënter gebruik van de beschikbare middelen vergen;
- nader vormgeven van de driehoek onderwijs-onderzoek-innovatie, de drijvende kracht achter de metropolisering in geheel Europa;
- bespreken en starten, in het kader van het concept voor de duurzame stad van de toekomst, van slimme proefprojecten voor de leefbare stad, de verbonden stad, de ondernemende stad en de pionierende stad;
- nagaan van de impact van de Europese agenda voor de klimaatverandering in steden (energie, vervoer, gebouwen) en formuleren van wenselijke benaderingen;
- helpen bij de bestrijding van de polarisatie tussen plattelandsgebieden en steden;
- leveren van nuttige bijdragen aan de oplopende nationale discussies over metropolitane ontwikkelingen en scheppen van kansen voor veerkrachtiger regio's;
- in kaart brengen van het belang van MG's als functionele regio's in een bredere (mondiale) context.

5.13 Tot nu toe blijven structurele uitwisselingen van ervaringen en "getrokken lering" beperkt. Een EU-taskforce zou dit zeer kunnen aanmoedigen, en ook zelf goede praktijken en praktische ervaringen kunnen verspreiden. Een en ander zou tevens van pas kunnen komen bij de formulering van Europees beleid en zou de deelname van Europese fondsen aan projecten "in het veld" kunnen bevorderen.

5.14 Er bestaan tal van studies en analyses over stedelijke ontwikkelingen in Europa. Een Europees kader zou versnippering tegengaan en de samenwerking ten goede komen. Gespecialiseerde kenniscentra en universiteiten uit heel Europa zouden beter met elkaar kunnen samenwerken.

5.15 Als Europees proefproject zou kunnen worden gedacht aan de opzet van fictieve "levende laboratoria" (praktijkgemeenschappen) voor specifieke thema's, zoals economische clusters, de kennisdriehoek, duurzame ontwikkeling, inclusieve PPP's, sociale huisvesting, leiderschap bij (subnationale) territoriale ontwikkeling enz. Elk "laboratorium" zou door een MG moeten worden gecoördineerd en diverse publieke en particuliere stakeholders moeten omvatten.

5.16 Er is ook ruimte voor initiatieven waarbij MG's bepaalde uitdagingen en problemen op EU-niveau presenteren. In heel Europa zouden vervolgens manieren en middelen gevonden moeten worden om deze adequaat tegemoet te treden. Later zouden beleidsaanbevelingen kunnen worden geformuleerd en overzichten van goede en slechte praktijkvoorbeelden kunnen worden opgesteld.

5.17 Te denken valt ook aan: een Europees leerstelsel voor steden en MG's waarbinnen gegarandeerd betrouwbare gegevens worden verstrekt over toekomstige projecten die elders al gerealiseerd zijn; een jaarlijkse conferentie over de stand van zaken t.a.v. metropolitane ontwikkelingen, en, niet te vergeten, getrokken lering uit de ervaringen van steden om de interne markt tot stand te brengen.

5.18 Volgens het EESC zouden, door interactieve methoden en goed werkende multilevel governance te ontwikkelen en door steden en MG's te betrekken bij de Europese integratie, totaal nieuwe, onzichtbare mogelijkheden kunnen worden aangeboord en zou waarschijnlijk ruimdenkendheid kunnen worden gestimuleerd.

6. Europa 2020: een solide basis voor een stedelijke agenda van de EU

6.1 Europa 2020 bevat volgens het EESC nuttige instrumenten om potentieel te ontsluiten en ruimdenkendheid te bevorderen. Gerichte aandacht voor metropolitane ontwikkeling zal leiden tot betere sociaaleconomische omstandigheden en meer nationale en internationale aandacht.

6.2 Het EESC onderschrijft het oordeel van eurocommissaris Hahn, die steden en MG's als cruciale spelers in de Europa 2020-strategie beschouwt. Tijdens de informele ministersbijeenkomst over stadsontwikkeling in Toledo (juni 2010) stelde hij dat *"bij de aanpak van de problemen die de snelle globalisering en structurele veranderingen met zich meebrengen, steden vooraan staan om te innoveren en economische groei te bevorderen."*

6.3 In een advies uit 2008 bepleitte het EESC een agenda voor MG's op basis van de Lissabonstrategie[10]. Met name het overkoepelende programma Europa 2020, dat nieuwe facetten heeft toegevoegd aan de Lissabonstrategie, biedt specifieke kansen voor MG's, alsmede voor de verbetering van multilevel governance, die jarenlang een ondergeschoven kindje was.

---

10 Vgl. voetnoot 5.

6.4 In MG's verloopt de communicatie sneller dan op nationaal niveau en verlopen besluitvorming en planning doorgaans vlotter. Overheden en andere stakeholders (sociale partners, maatschappelijke organisaties, onderwijsinstellingen van elk niveau, stadsontwerpers, projectontwikkelaars en particuliere investeerders) zijn er meestal doelgerichter bezig. Uit geslaagde voorbeelden blijkt dat doelgerichtheid, een gedeeld besef, en zelfs trots, de vooruitgang in MG's specifiek bevorderen.

6.5 Aan de hand van geslaagde voorbeelden worden steeds meer doelgerichte "routekaarten" opgesteld. Het succes van initiatieven is vaak ook te danken aan het leiderschap van visionaire burgemeesters en een breed gedragen aanpak. Enkele voorbeelden zijn Groot-Bilbao, Kopenhagen-Malmö, Wenen en Birmingham.

6.6 Het voordeel van een stedelijke agenda is wederzijds: Europa 2020 kan een zinvolle structuur bieden aan zo'n agenda, terwijl succesvolle MG's de uitvoering van Europa 2020 ten goede komen[11]. In de volgende paragrafen worden de bouwstenen genoemd die hierbij van belang zijn.

6.6.1 Europa 2020 impliceert de behoefte aan doeltreffender coördinatie in de Commissie, in nauwe samenwerking met de Raad. De beleidsvorming en EU-programma's zijn toe aan stroomlijning. Het EESC bepleit het combineren van projecten in de Commissie. Belangrijk neveneffect is een grotere zichtbaarheid van de acties van de Commissie en (Europese) coördinatie.

6.6.2 Een welomschreven overkoepelende benadering zou tegenover de onontkoombare bezuinigingen moeten staan waarmee alle lidstaten t.a.v. de huidige economische achteruitgang te maken krijgen.

6.6.3 Tot nu toe heeft het subsidiariteitsbeginsel de uitvoering van een stedelijke agenda belemmerd. Europa 2020 vereist volgens het EESC nauwere coördinatie tussen de EU en de lidstaten, met een flexibeler opvatting van subsidiariteit en minder scherp getrokken scheidslijnen tussen Europese en nationale bevoegdheden.

6.6.4 Van belang is dat zulke flexibiliteit de weg vrijmaakt om regionale, metropolitane en lokale overheden als verantwoordelijke actoren bij het EU-kader te betrekken. Jarenlang is multilevel governance besproken zonder veel tastbare gevolgen. De tijd is nu rijp om te stoppen met de hieraan beleden lippendienst en operationele en interactieve afspraken tussen publieke en particuliere actoren, alsook maatschappelijke organisaties te bevorderen.

---

11 Enkele interessante opmerkingen in dit verband zijn te vinden in het *Verslag over een Europese stedelijke agenda en de toekomst van deze agenda in het cohesiebeleid*, Europees Parlement, A7-0218/2011, rapporteur Oldřich Vlasák, goedgekeurd in juni 2011.

6.6.5 Een stedelijke agenda in het kader van Europa 2020 zou ook ruimere monitoring door de Commissie vereisen van aspecten die rechtstreeks aan steden en MG's gerelateerd zijn. Dit betekent dat steden en MG's, inclusief overige stakeholders en maatschappelijke organisaties, als coactoren moeten worden aanvaard voor de uitvoering van beleid en EU-programma's.

6.6.6 Europa 2020 spoort ook aan tot nauwere contacten tussen afzonderlijke lidstaten. In dit verband zijn er twee aspecten belangrijk:

- het is de bedoeling dat lidstaten meer naar elkaars praktijken en prestaties kijken;
- nauwere contacten tussen lidstaten komen grensregio's en hun eventuele ontwikkeling tot MG's ten goede. Bi- en trilaterale overeenkomsten tussen nationale regeringen zijn uiterst nuttig om de grensoverschrijdende samenwerking te verdiepen.

Brussel, 21 september 2011

De voorzitter
van het
Europees Economisch en Sociaal Comité

Staffan Nilsson

European Economic and Social Committee

ECO/299
Metropolitan Areas/
City Regions:
Europe 2020

Brussels, 21 September 2011

OPINION

of the
European Economic and Social Committee
on
Metropolitan Areas and City Regions in Europe 2020
(own-initiative opinion)

Rapporteur: **Mr van Iersel**

ECO/299 – CESE 1380/2011 EN/o

Rue Belliard/Belliardstraat 99 — 1040 Bruxelles/Brussel — BELGIQUE/BELGIË
Tel. +32 25469011 — Fax +32 25134893 — Internet: http://www.eesc.europa.eu

EN

On 20 January 2011 the European Economic and Social Committee, acting under Rule 29(2) of its Rules of Procedure, decided to draw up an own-initiative opinion on

Metropolitan Areas and City Regions in Europe 2020.

The Section for Economic and Monetary Union Economic and Social Cohesion, which was responsible for preparing the Committee's work on the subject, adopted its opinion on 1 September 2011.

At its 474th plenary session, held on 21 and 22 September 2011 (meeting of 21 September), the European Economic and Social Committee adopted the following opinion by 142 votes to 3 with 1 abstention.

*

* *

1. Conclusions and recommendations

1.1 The EESC welcomes the increasing acknowledgment of metropolitan developments in Europe by the European institutions – Council, Commission, European Parliament and Committee of the Regions – in the framework of the Territorial Agenda 2020. This rising priority is in line with the consistent views of the Committee, as expressed over the last decade.

1.2 A Metropolitan Area (MA) is not just a big city. The EESC defines it either as a big city or a polycentric group of cities, both categories including surrounding smaller municipalities and rural areas, each MA making up a critical mass of at least 500 000 inhabitants (or substantially more). MAs are functional regions forming major economic areas and labour markets. As a rule, they do not correspond with (longstanding) administrative entities like provinces and districts. MAs are major nodes in the Trans-European Transport Network, while themselves having complex transport networks.

1.3 The EESC advocates an imaginative approach to a 21st century urban renaissance and resilient and competitive metropolitan areas. Economic, social, environmental and territorial trends, as well as depressed financial prospects, urgently demand a coherent EU Urban Agenda, closely linked with Europe 2020. The EESC's view on the Urban Agenda and on the impact of Europe 2020 is worked out in sections 5 and 6 below.

1.4 At the moment there is much confusion about how to tackle the issue at EU level and often also at national level, partly due to problems concerning governance and ownership, partly also to fragmentation of approaches. More particularly, tensions arise from conflicting views on desirable top-down and bottom-up approaches as well as from problems between big cities and smaller (peri-urban) municipalities and rural areas. A major issue is also that metropolitan developments often do not coincide with administrative borders.

1.5 The EESC believes that well-balanced and robust MAs, stimulated in the framework of Europe 2020, will develop as spearheads of future developments, each with their own identity and characteristics. They will also have a positive macro-economic impact for Europe. Policies on metropolitan developments should run parallel with a focus on reducing regional disparities.

1.6 The EESC recommends the establishment of a High Level Group (HLG) or Task Force on metropolitan developments alongside the Commission's existing Interservice Group on Urban Development. Such a Task Force should be interdisciplinary and embrace a variety of representatives from Member States, MAs, public and private stakeholders, and civil society. A structural exchange between practitioners and research should be ensured, for instance in the European Metropolitan network Institute, the Joint Programming Initiative Urban Europe, and METREX.

1.7 The objective of the Task Force should be to develop a long-term vision on metropolitan Europe beyond national boundaries. A coherent and efficient European Urban Agenda 2050 should replace fragmented approaches by an overall concept, and should focus on the holistic Europe 2020 programme for smart, sustainable and inclusive growth.

1.8 The Agenda should be sustained by in-depth analyses of actual (and future) trends supported by Eurostat statistics and data and research from ESPON and other well-defined sources.

1.9 The Lisbon Treaty and Europe 2020 also imply a change in governance. Multi-level governance should at this stage be taken seriously, and not remain a dead letter. MAs should be acknowledged as full actors in regional development. Within the Commission, urban and metropolitan affairs should be better coordinated and accordingly presented. Metropolitan policy is essentially a component of European, national (it after all affects the main areas in Europe and the Member State), regional and local policy. The MA authorities should be responsible for coordinating all these aspects.

1.10 Metropolitan development in Europe is well under way. The EESC is convinced that a future-oriented EU Platform – Task Force and Interservice Group – can function as a catalyst in steering the debate on ongoing processes, in defining top-down and bottom-up approaches, in encouraging regional/local authorities and civil society to develop appropriate models, in promoting interconnections, and in supporting cross-border initiatives.

1.11 The momentum is rising. In this Opinion, the EESC develops analyses, arguments and proposals in support of desirable approaches. It asks the Commission and the Council to take these into account with a view to strengthening the urban dimension in the forthcoming legislative package for the cohesion policy in connection with the Commission's reflections on "Cities of Tomorrow".

2. Analytical remarks

2.1 The European Union has a difficult and complicated relationship with cities and metropolitan areas. The mutual complexities between the EU and cities and metropoles are due to a number of reasons ranging from a lack of effective governance to a broad diversity of situations and developments.

2.2 History at Commission and Council level

2.2.1 In 1972 the European Council declared European Regional Policy an essential factor in strengthening the Community. The funding started with support to less favoured regions promoting a balanced and harmonious development in Europe. By 1986, eliminating regional disparities was seen as an important side-objective of the creation of the Single market.

2.2.2 In the eighties and nineties the efficiency of policy and programmes was enhanced. The Treaty of the EU, 1992, and, a few years later, negotiations on the enlargement of the Union resulted in a substantial increase of the Structural Funds.

2.2.3 Cities as such entered EU policymaking at a later stage, although urban pilot schemes were already launched in the early 1990s. Little distinction was made between big and small cities. The main distinction and point of discussion long remained between rich and poor parts of the EU, between the so-called Banana in Western Europe on the one hand, and everywhere else on the other.

2.2.4 In 1998 the Commission took an interesting initiative with a Communication *Sustainable Urban Development: a framework for action*. However, its effect on deliberations in the Council and on day-to-day operations remained very limited.

2.2.5 Meanwhile, DG Regio, DG Research, DG Mobility and Transport, DG Energy, and DG Employment developed programmes and projects in cities. ESPON took responsibility for targeted studies of regional and metropolitan developments supported by the INTERREG programme.

2.2.6 The Council became more directly involved in urban affairs from 2004 onwards. Biannual meetings of the Informal Meeting of Ministers Responsible for Spatial Planning and Territorial Development in which the urban dimension was a central issue, took place.

Through a lack of formal Treaty-based competences, Commission and Council were limited in undertaking concrete actions.

2.2.7 Meanwhile, the Informal Ministerial Meetings have adopted a range of Declarations. A very important one is the Leipzig Charter of 2007 that was meant to set an Urban Agenda. It identified a range of urban issues, including big cities, to be addressed in a common European framework, respecting subsidiarity. This Declaration was the start of a more structured approach. Follow-up actions also worth mentioning are the Ministerial Meeting's conclusions[1] on the contribution of architecture and culture to sustainable development. Objectives and arguments were further developed, notably in the Informal Ministerial Meetings of Marseille and Toledo[2]. The Conclusions and Declaration of Gödöllő in May 2011 prove that the momentum is rising for an integrated and cross-sectoral approach to balanced metropolitan developments[3].

2.2.8 In spite of the presence of cities in Commission Communications and EU programmes, the overall picture and progress of an urban agenda is not impressive. This is not only due to a lack of formal competences, but also to a lack of clear targets and a satisfactory focus. Domestic political reasons and subsidiarity hold Member States back from discussing urban affairs at EU level.

2.3 Previous views of the EESC

2.3.1 In 2004, the EESC launched a proposal[4] to intensify attention in the EU to metropolitan areas and big cities with a critical mass for mainly two reasons: on the one hand they are, with their bright and their dark sides, "laboratories of the world economy"; on the other, because agglomerations tend to grow. During the last decade both trends intensified. Of late these were fully acknowledged by the Informal Ministerial Meetings.

2.3.2 The EESC argued that, parallel to a focus on reduction of regional disparities, equal attention is required for strong MAs which are to be considered as spearheads for future developments.

2.3.3 Large conurbations in Europe are usually, as elsewhere in the world, magnets for high-quality activities, international companies and research centres, services, creative developments of all kinds, and education institutes. Globalisation puts them still more in the spotlight as national frontiers are blurring: by means of modern transport and digital connections they are

---

1 OJ C 319/05, 13.12.2008, p. 13.

2 These declarations were adopted during the French and the Spanish Presidency in Marseille in 2008 and Toledo in 2010.

3 See the Hungarian Presidency's Conclusions, and the Territorial Agenda of the European Union 2020, agreed at the Informal Ministerial Meeting, Gödöllő, 19 May 2011.

4 EESC own-initiative opinion on *European Metropolitan Areas: socio-economic implications for Europe's future*, OJ C 302/20, 7.12.2004, p. 101. In 2007 a range of specific issues was worked out in the EESC follow-up of own-initiative opinion on *European metropolitan areas: socio-economic implications for Europe's future,* OJ C 168/02, 20.7.2007, p. 10.

internationally interlinked, whilst at the same time offering a fertile context for proximity of talents.

2.3.4 Undeniably, as magnets to all kinds of people from within the EU as well as for immigrants, MAs and city-regions also have a fairly high proportion of unemployed and low-qualified people, phenomena that are not easy to handle and at the same time often a source of (major) social, cultural and economic problems. The ecological challenges are manifold and manifest.

2.3.5 In its opinion of 2008, the EESC gave a short description of the state of play in Member States. In spite of a trend towards devolution and a debate across Europe on what approach and measures should be taken vis-à-vis metropolitan development, each country has its own agenda which is narrowly connected to historical and legislative developments. Therefore the EESC advocated the establishment of an EU High Level Group to discuss and set an Urban Agenda for MAs[5] with a focus on competitive, sustainable and inclusive growth. In this view, MAs should, in cooperation with national governments, be encouraged to define their own Lisbon Agenda. The process – including best practices – should be discussed at EU-level, with an active and monitoring role played by the Commission.

2.3.6 At this very moment such an approach has not yet come into practice. It remains unclear who is responsible for what in which setting and context.

3. Current situation

3.1 Nowadays the significance of MAs is undisputed[6]. Worldwide trends are also analysed by the OECD and the World Bank. Research centres across Europe base their views on similar assumptions to the ones we are making here. But there is still much confusion about how to tackle the issue at EU level, and often also at national level. Partly this is due to problems concerning governance and ownership, partly also to fragmentation of approaches. Some examples:

- in large urbanised areas there is often a gap between town planners who are responsible for spatial development, infrastructure, housing and general services, and those actors who promote economic development and dynamism, and job creation, in other words there is not usually a meeting of minds;
- increasingly, academics and research institutes publish useful case studies on conurbations, but effective communication with public authorities is still limited;
- authorities at national, regional and local level are usually reluctant to share views with the private sector, e.g. estate planners and investors;

---

5 EESC exploratory opinion *Towards balanced development of the urban environment: challenges and opportunities*, rapporteur Mr van Iersel, OJ C 77/27, 31.3.2009, p. 123.

6 Famous are the works of Richard Florida *Cities and the creative class*, Charles Landry, *The Creative City*, and Edward Glaeser *Triumph of the City*.

- cities and regions as well governments look primarily to Brussels to get financial support, as a rule overlooking the opportunity to discuss favourable policies or the need to discuss effects of EU legislation for MAs.

3.2 The increasing commitment of the Commission and the Council results in a substantial range of programmes. Due to differing sectoral approaches these programmes vary in focus and are usually based on divergent definitions of the issues. Consequently, these approaches usually hamper visibility, harming their effectiveness to outsiders and end-users.

3.3 Undoubtedly, the Lisbon Strategy has contributed to integrating urban development into the larger European framework and ambitions. But this often meets with unwillingness in Member States, which rarely feel the need for "supra-national" involvement in their urban backyards. Therefore European funding for projects in cities involves often also the national administration, instead of a being matter between the Commission and the local level without any top-down interference.

3.4 In spite of illustrative good examples there is, in general, in the Member States as well as at European level, confusion about the kind of bottom-up and top-down approaches that are needed. This leads rather to individual city-marketing by metropoles instead of a more structured approach.

3.5 Finally, the debate is often negatively affected by counterproductive tensions between rural and urban areas (including peri-urban municipalities).

3.6 Successful multi-layer governance is hampered in most cases by historic and cultural barriers which hinder a positive response to the real challenges.

3.7 In summary, Member States and conurbations often continue to focus on their daily operations instead of being open to integrated strategies or long-term objectives. The added value of the EU is not well defined, partly because Member States do not agree on the mandate of the Commission nor on the precise role of the (Informal) Council, and partly because the Commission is at the moment not entitled to respond to varying views of the Member States on its role.

4. A pro-active approach to a 21st century urban renaissance

4.1 In spite of an increasing focus in Commission Communications and EU programmes on cities, the overall picture remains fragmented. Economic, social, territorial and environmental requirements as well as depressed financial prospects make a coherent and operational Urban Agenda necessary. Such an Agenda would support existing and hidden economic, social, cultural and technological potentialities across the continent.

4.2 In earlier opinions, the EESC provided strong arguments for such an EU Agenda in relation with the international political and academic debate on the promotion of a 21st century urban renaissance. Revealing elements in the debate on the metropolitan dimension are:

- a paradigm shift to MAs and city-regions as a consequence of the globalisation that is characterised by international networking and value chains, and a blurring of national boundaries;
- the transition and restructuring of industrial based regions to newly specialised manufacturing industry and services and its effects on economic basins and MAs;
- a specialisation of cities as a basis of clusters which attract investments;
- the proximity of universities, research centres, qualified people, regionally developed value chains in industry and highly developed services;
- international connectivity parallel to smart internal mobility and transport systems;
- the green city: climate change, low-energy and environmental requirements which ask for enhanced and focused local and regional management and public-private partnerships;
- a broadly felt need for urban density instead of urban sprawl;
- better interaction between urban and rural areas;
- social sustainability, demographic change, quality of labour at all levels of society sustained by appropriate education and schooling in the region;
- the urgent need of bridging cultural gaps focused on creating positive opportunities for minorities which are beneficial for society at large, and
- the need to improve quality of living and housing, especially in connection with migration;
- emphasis on the art of urban planning, ensuring conditions for optimal development of MAs as a whole, which entails involvement of urban designers and architects;
- guarantees for internal and external safety and security;
- leisure.

4.3 Last but not least, effective governance of metropolitan areas and cities must be based on a combination of top-down and bottom-up approaches. At the level of MAs, involvement of all stakeholders must be ensured: best results will be obtained if and when all levels of society involved take ownership. The better the interaction between the levels of decision-making and implementation – multi-level governance – the more effective the output.

4.4 Elected regional and local actors are key in taking ownership. In addition, new forms of participatory democracy of civil society can be developed. Trends, identified at EU-level, can be supportive.

4.5 The Treaty of Lisbon explicitly recognises "territorial cohesion" as a general objective, in addition to economic and social cohesion[7]. All three aspects are cited as political areas of

[7] See Article 3.3 TEU.

shared competence between the EU and Member States. Consequently, policies regarding regions are no longer to be considered as an exclusive preserve of the Member States in the name of "subsidiarity". This view is also reflected in provisions on Trans-European networks[8].

4.6 In addition, the principle of subsidiarity is extended to regional and local level, as the Treaty explicitly underlines local and regional autonomy[9] which is quite in line with reality as the accomplishment of policies regarding the internal market, industry, R&D, energy, environment, health largely depend on implementation in regions, especially in MAs.

5. The Urban Agenda and metropolitan development

5.1 European society must prepare for the future. Territorial cohesion is one of the tools at its disposal. In the EESC's view, holistic approaches to MAs – centres of gravity – and metropolitan development processes are compatible with the unique urban structure in Europe and they promote socio-economic resilience.

5.2 Metropolitan development should entail a new virtual way of looking at the map of Europe. It should no longer exclusively present a picture of cooperating Member States nor a picture in terms of big versus small and rural versus urban. The map should show rather metropolitan development – within countries as well as cross-border – as a spatial adjustment to the societal, economic and technological developments of today and the foreseeable future. In that context an Agenda for metropolitan development should help European society to adjust in an optimal way.

5.3 In the EESC's view, metropolitan developments should effectively help remove polarisation between rural areas and cities. It is a hotly debated issue. There are plenty of arguments in favour of promoting positive interaction between the two. New tools must be developed in order to promote mutual benefits. An interesting forthcoming initiative is URMA – urban-rural cooperation in metropolitan areas – by METREX, in which methods and concrete projects for improvement will be presented. Other pragmatic improvements can be achieved through an appropriate application of polycentrism as well as in setting up projects, based on new forms of governance. Good practices should be disseminated.

---

8 See Article 170 – 172 TFEU.

9 See Article 5.3 TEU.

5.4 In addition to developments the EESC mentioned in 2008, one notices that efforts to get metropolitan developments off the ground have been stepped up. Most of these are economics- driven. But spatial, social and cultural motives can also play an important role. Among many diverse examples and models the following are noteworthy:

- the cooperation between the German *Metropolregionen* is intensifying within the *Initiativkreis Europäische Metropolregionen*;
- the *pôles métropolitaines* in France alongside the *pôles d'excellence*;
- *Grand Paris* (including its future connection to the Atlantic Ocean and to the north);
- an expected extension of the Öresund-region and reinforcement of Greater Stockholm;
- intensified projects in the Dutch Randstad (around Amsterdam and the future "twin-city" Rotterdam-The Hague;
- the building-up of the metropolitan areas of Barcelona, Valencia and Bilbao;
- the emerging LEP (Local Enterprise Partnership) experience in some of England's larger cities;
- metropolitan development of the city regions of Warsaw, Gdansk and Katowice in Silesia; the latter two examples are looking for major cross-border impacts (Baltic Sea and Czech Republic);
- metropolitan developments around Prague and Budapest;
- the emerging "twin-city" Vienna – Bratislava;
- the metropolitan ambition around Leipzig with a cultural denominator, "the decade of Luther" – the 500th anniversary of the Lutheran Reformation of 1517.

5.5 There is potential for metropolitan development to be given a particular boost by the upcoming macro-regions like the Baltic region, the Danube region and North West Europe (although not formalised, literature identifies Nord-Pas-de-Calais, Belgium, Luxemburg, The Netherlands and North-Rhine Westphalia as such a macro-region).

5.6 From a European viewpoint, cross-border initiatives – sometimes with, but often without support of the national governments – need particular attention. Worth mentioning is the German *Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen.* In addition to existing models, such as Öresund and Lille-Courtrai, a range of new initiatives are being taken. Some examples are Oberrhein (Basel, Strasbourg, Karlsruhe), Niederrhein (Rhineland-Pfalz, Luxemburg, Nancy), Katowice, Savoie-Aosta etc. Hamburg plans to strengthen its links with the Öresund region through better connectivity. The development of relations between Kaliningrad in Russia and the MA of Gdansk provides interesting examples of cooperation.

5.7 Smaller Member States, like Slovenia, can reap particular benefits from well-defined cross-border initiatives. Since 2007, these new cross-border initiatives are stimulated by the legal instrument European Grouping of Territorial cooperation (EGTC).

5.8 The EESC recommends that the use of EGTC is not limited to neighbouring cross-border regions. European metropolitan regions that envisage building a more competitive Europe

vis-à-vis third countries (China) should be encouraged to create intensified cooperation along value chains, accompanied by a "superstructure" of traditional cooperation in the fields of culture, education, administrative cooperation etc. to make economic cooperation less crisis-prone. An illustrative example would be an EGTC for Hamburg – Toulouse, both of them specialised in aircraft industry.

5.8.1 The EESC recommends that the issues encountered by representatives of existing and potential EGTCs and notifying authorities, as mentioned in the EGTC Monitoring Report 2010, be addressed in the revision of the EGTC Directive 2011.

5.9 The EU needs an in-depth analysis of metropolitan developments under the ongoing socio-economic circumstances. Such analysis asks for an up-to-date geographical economic, social and technological European map. ESPON can be very supportive in this field. Eurostat's role in delivering reliable data remains indispensable. In addition, Urban Audit and Urbact should be used in a better way to ensure the dissemination of results from research and practical experience.

5.10 The EESC believes that a High Level Group (HLG) or Task Force on metropolitan development should be established on the basis of Europe 2020 alongside the existing Interservice Group on Urban Development. This HLG should be interdisciplinary and embrace a variety of representatives from Member States, MAs, public and private stakeholders, and civil society.

5.11 The objective of the Task Force should be to develop a long-term vision on metropolitan Europe, including cross-border metropolitan areas as is also foreseen in the Joint Programming Initiative Urban Europe, with a long-term perspective to Europe 2050.

5.12 Building on elements of metropolitan development such as those mentioned in point 4.2, a European platform can function as a catalyst because of the following considerations:

- to define common denominators between metropolitan developments in spite of a broad diversity between MAs and to promote best practices;
- to apply Europe 2020, its holistic approach and its emphasis on getting as many stakeholders on board to achieve EU objectives around smart sustainable and inclusive growth in MAs;
- to discuss significant leadership and management challenges and development;
- to draw benefit from the pooling of knowledge between research and public authorities;
- to define rational responses in an enduring period of financial cuts which require more efficient use of available resources anyway;
- to work out the triangle education-research-innovation which is the driving force behind metropolitisation across Europe;

- to discuss and start, within the concept of the sustainable city of the future, smart pilot projects concerning the Liveable city, the Connected city, the Entrepreneurial city and the Pioneering city;
- to measure the impact of the European agenda on climate change for cities (energy, transport, building) and to formulate desirable approaches;
- to help eliminate the polarisation between rural areas and cities;
- to provide an added value to the intensifying national discussions on metropolitan developments and create opportunities for more resilient regions;
- to identify the significance of MAs as functional regions in a broader (worldwide) context.

5.13 Hitherto, structural exchanges of experiences and "lessons learned" remain limited. An EU task force could play a very stimulating role and disseminate best practices and practical experiences. These can also be of help in formulating European policies and focus the participation of European Funds in grass roots projects.

5.14 There are numerous studies and analyses on urban developments in Europe. A European framework should add to combat fragmentation and enhance cooperation. Specialised knowledge research centres and universities can be better pooled across Europe.

5.15 An example for a European pilot project would be to set up fictitious "living labs" (communities of practice) on specific themes, such as economic clusters, the knowledge triangle, sustainable development, inclusive PPP, social housing, leadership in (sub-national) territorial development and so on. Each "lab" is coordinated by one MA and consists of a variety of public and private stakeholders.

5.16 There would be also room for demand-driven initiatives in which MAs present certain challenges and problems at EU level. Ways and means should then be found across Europe to help face these appropriately. At a later stage, policy recommendations, experiences, and overviews of best and bad practices can be gathered.

5.17 Other possible initiatives are: a European teaching system for cities and MAs which ensures reliable data on future projects which are already realised elsewhere; an annual Conference on the state of play concerning metropolitan developments; and, most importantly, lessons to be learned from urban experiences to accomplish the single market.

5.18 According to the EESC, in developing interactive methods and a real working multi-level governance, and bringing cities and MAs on board in European integration, totally new avenues of hidden potentialities will be opened and open-minded attitudes will probably rise.

6. Europe 2020 a solid base for an EU Urban Agenda

6.1 According to the EESC, Europe 2020 provides useful tools to develop potentialities and open-minded attitudes. An appropriate focus in metropolitan developments will create better social and economic conditions as well as increased national and international exposure.

6.2 The EESC shares the view of Commissioner Hahn who acknowledges cities and MAs as crucial players in the Europe 2020 strategy by stating at the Informal ministerial meeting on Urban development in Toledo (June 2010) that "in coping with the challenges of fast moving globalisation and rapid structural changes, cities are at the fore-front in delivering innovation and driving economic progress".

6.3 In its opinion of 2008, the EESC advocated an agenda for metropolitan areas on the basis of the Lisbon Strategy[10]. In particular the holistic programming of Europe 2020, adding new facets to the Lisbon Strategy, provides special opportunities for MAs as well as for improving multi-layer governance that has been a very weak point for years.

6.4 In MAs lines of communication are shorter than at national level. Decision-making processes and planning are as a rule easier to accomplish. Authorities and other stakeholders - social partners and civil society, notably schooling at all levels, urban designers, estate planners and private investors - usually act more purposefully. Successful examples show that purposefulness, common awareness, and even pride are special drivers for progress in MAs.

6.5 There are an increasing number of purposeful roadmaps, inspired by successful examples. In most cases these had the benefit of the leadership of visionary mayors and a broadly shared vision. A few examples are Greater Bilbao, Copenhagen-Malmö, Vienna, and Birmingham.

6.6 An Urban Agenda would be of mutual benefit: Europe 2020 can provide a helpful structure to such an agenda, whereas successful MAs will be beneficial for the realisation of Europe 2020[11]. Building elements are the following.

6.6.1 Europe 2020 entails the need of a more effective coordination within the Commission in close cooperation with the Council. Policy-making and EU programmes should be streamlined. The EESC advocates clustering of projects within the Commission. An important side-effect will be a greater visibility of the Commission's actions and (European) coordination.

6.6.2 A well-defined overall approach must help to compensate inescapable financial savings that in the present economic downturn hit cities in all Member States.

---

10 See footnote 5.

11 Some interesting comments in this respect are to be found in the *Report on European Urban Agenda and its future in Cohesion Policy*, European Parliament A7-0218/2011, rapporteur Oldřich Vlasák, adopted in June 2011.

6.6.3 Up till now the principle of subsidiarity has hampered the realisation of an Urban Agenda. In the EESC's view Europe 2020 requires closer coordination between EU and the Member States with a more flexible approach to subsidiarity with a less sharp distinction between EU competences and national ones.

6.6.4 It is crucial that such flexibility should pave the way to bring in regional, metropolitan and local authorities as responsible actors in the EU framework. For years multi-layer government has been broadly discussed without much tangible effect. The moment has come to switch from lip-service to multi-level governance and to enhance operational interactive commitments between public and private actors as well as civil society.

6.6.5 A Europe 2020 Urban Agenda would also require increased monitoring of the Commission concerning issues that are directly related to cities and MAs. This means that cities and MAs, including stakeholders and civil society, must be accepted as co-actors in implementing policies and EU programmes.

6.6.6 Similarly, Europe 2020 recommends closer connection between individual Member States. In this field two important areas can be identified:

- Member States are supposed to look more closely to each other's practices and achievements;
- closer connection between Member States would be beneficial for border-regions and their potentialities as MAs. Bilateral and trilateral engagements of national governments would be most helpful to deepen cross-border cooperation.

Brussels, 21 September 2011

The President
of the
European Economic and Social Committee

Staffan Nilsson