

EVROPSKÝ PARLAMENT

2004



2009

Výbor pro regionální rozvoj

6. 11. 2007

PRACOVNÍ DOKUMENT

o monitorování Územní agendy a Lipské charty – evropský akční program
územního rozvoje a územní soudržnosti

Výbor pro regionální rozvoj

Zpravodajka: Gisela Kallenbach

Souvislosti

Dne 24.–25. května 2007 přijali ministři členských států EU zodpovědní za územní plánování a rozvoj měst na neformálním setkání v Lipsku Územní agendu a Lipskou chartu.

Na základě společné analýzy nadcházejících výzev v oblasti územního plánování v Evropě se ministři členských států EU shodli na územních prioritách rozvoje Evropské unie a na doporučeních pro integrovanou politiku rozvoje měst za zvláštního zohlednění znevýhodněných městských částí.

Územní agenda je výsledkem dlouholeté spolupráce vlád členských států a je založena na třech podstatných cílech nadále platného Evropského konceptu územního rozvoje (EUREK):

- rozvoj vyváženého a polycentrického systému měst a nové pojetí vztahu mezi městem a venkovem,
- zajištění rovnocenného přístupu k infrastruktuře a vědění,
- trvalý rozvoj, zejména prostřednictvím managementu a ochrany přírody a kulturního dědictví.

Přijetí Územní agendy přispívá k posílení územního rozměru a je součástí úsilí o lepší definici a utváření územní soudržnosti. Územní soudržnosti jakožto třetímu rozměru politiky soudržnosti se již dostalo pozornosti v člancích 2, 6, 16 a 158 Smlouvy o ES. Reformní smlouva prohlašuje územní soudržnost za jeden z cílů smluvních stran a počítá v této oblasti se souběžnou legislativou EU a členských států.

Ministři členských států EU zodpovědní za rozvoj měst se na přijetí Lipské charty shodli i přesto, že EU nedisponuje v oblasti městského plánování zákonodárnou pravomocí. Městský rozměr se ale stále zřetelněji dostává do zorného pole evropské agendy, zejména při utváření politiky soudržnosti. Postupující procesy aglomerace s sebou přinášejí množství výzev, jakými je kupříkladu úpadek městských částí, přetížení městských dopravních sítí, zakrývání půdy zástavbou, poškozování životního prostředí nebo sociální problémy. Autoři Lipské charty vycházejí zejména z následujících dokumentů:

- pracovní program z Lille z roku 2000,
- Urban Acquis z roku 2004,
- Bristol Accord z roku 2005.

Cesta ke schválení prvního akčního programu

Dne 23. listopadu 2007 přijmou ministři členských států EU během neformálního setkání na Azorských ostrovech první akční program realizace Územní agendy, který poskytne rámec pro konkrétní opatření, která mají být za účelem dosažení cílů Územní agendy provedena do prvního vyhodnocení v roce 2010. Přitom má být definováno 5 pracovních milníků:

- realizace Územní agendy v oblasti kompetence ministrů,
- ovlivňování závěrečného souboru údajů EU a posilování územních a městských aspektů oborových politik,

- posilování Multi-Level-Governance,
- hodnocení a srovnávání územního rozvoje v EU,
- koordinace a vyhodnocení realizace prvního akčního programu a vytváření komunikační strategie územní soudržnosti a trvalého územního rozvoje.

Akční program má uvést do pohybu dynamický proces, který umožní pozitivně ovlivňovat evropský územní rozvoj v souladu s cíli Územní agendy a Lipské charty.

Úloha EP

Evropský parlament byl jako zúčastněná strana přítomen při vypracovávání Územní agendy a Lipské charty, aktivně přispíval k nasměrování tohoto procesu a chce fázi realizace doprovázet svými připomínkami.

Dne 27. února 2007 zformuloval Výbor pro regionální rozvoj (REGI) svou pozici včetně doporučení pro Územní agendu a Lipskou chartu, přičemž požadoval mimo jiné stanovení akčního programu s jasnými evaluačními kritérii a měřitelnými záměry.

Tato zpráva z vlastního podnětu – která vychází z aktivní účasti REGI v procesu schvalování Územní agendy, Lipské charty a prvního akčního programu – představuje podstatný přínos na cestě k vyváženému, trvalému a územnímu rozvoji EU.

Před jarním summitem EU, v jehož průběhu dojde k projednávání lisabonské a göteborgské strategie, má být této zprávě z vlastního podnětu dána oficiální podoba, aby tak v rámci těchto strategií byla výrazněji zohledněna témata související s územním a městským rozměrem.

Předpoklady úspěšné realizace

Cíle formulované v Územní agendě a Lipské chartě mohou být dosaženy jedině díky široce koncipované, mezioborové a komplexní strategii rozvoje. Za tímto účelem je zcela nezbytné sledovat jednotnou linii ve vertikálním i horizontálním směru.

Jednotný vertikální přístup spočívá v lepší koordinaci a spolupráci nejrůznějších úrovní státní správy a samosprávy (na místní, regionální, celostátní a evropské úrovni) za zohlednění všech dotčených místních a regionálních aktérů a civilní společnosti (zúčastněné strany). Cílem akčního programu není pouze vyzvat příslušné ministry členských států EU k akci, nýbrž také zapojit do realizace cílů všechny úrovně státní správy a samosprávy. Stanovené cíle si musejí osvojit zejména místní a regionální aktéři, neboť právě oni sehrávají při uskutečňování záměrů územního plánování prvořadou úlohu¹.

Rozvoj měst může být úspěšný jedině tehdy, budeme-li jej chápat jako součást vztahů mezi městem a jeho zázemím. Stejně jako okolí města profituje z městské blízkosti, má také město pro plnění některých funkcí, na které samo nestačí, jako je poskytnutí prostoru pro odpočinek nebo zásobení vodou, nezbytně zapotřebí okolní infrastrukturu. Pohled na intenzitu vzájemných vztahů mezi městem a jeho zázemím, zejména pokud jde o pohyb materiálu, kapitálu a obyvatelstva, nám ozřejmí nezbytnost vzájemného partnerství. Za tím účelem

¹ Viz mimo jiné: Evropská Komise, „Spatial impacts of Community policies and costs of non-coordination“.

je nezbytné vytvořit přiměřené správní struktury, které umožní využívání součinností a pomohou předejít nezdravému soutěžení o zdroje. Byrokratické a politické překážky musejí být odstraněny. Klíčová úloha v této souvislosti připadá územní a regionální spolupráci, díky níž je možno zamezit polarizaci mezi městskými a venkovskými oblastmi a optimálně využít součinností. Specifické kompetence venkovských oblastí představují důležitý přínos pro územní mnohotvárnost Evropy.

Předpokladem trvalého územního a městského rozvoje je také **jednotný horizontální přístup**. Politiky jednotlivých oborů nesmějí podkopávat cíle územního plánování ani rozvoje měst, nýbrž s nimi musejí být v souladu. Oborové politiky, jako je politika dopravy nebo energetická politika, je zapotřebí analyzovat s ohledem na jejich dopady ve velkém i malém měřítku. Podobný přístup je zároveň příspěvkem pro zamezení sociálnímu vyloučení a pro podporu znevýhodněných částí měst. Z toho důvodu musí být realizována jednotná strategie rozvoje, která bude brát ohled na nejrůznější aspekty jako je vzdělání, trh práce, dopravní politika a stavební kultura.

Důležitým milníkem na cestě k dosažení cílů Územní agendy a Lipské charty je nadto **politika soudržnosti**, která díky objemu financí představuje nejvýznamnější nástroj pro řízení trvalého územního a městského rozvoje. K úkolům územní politiky – jako je podpora polycentrické struktury měst nebo celoevropského rizikového managementu s ohledem na změnu klimatu – by se mělo více než doposud přihlížet při přidělování prostředků ze strukturálních fondů.

Měštům připadá při plnění cílů Společenství v oblasti ochrany klimatu obzvláštní zodpovědnost. Součástí profilu ekologického města by měla být ochrana klimatu, která by měla jakožto mezioborový úkol prostupovat všemi oblastmi. Strukturální fondy zde mohou sehrát pozitivní úlohu, kupříkladu prvořadou podporou ekologických dopravních řešení a výstavby zateplených budov.

Konkrétní návrhy pro lepší realizaci cílů Územní agendy a Lipské charty

Vyváženého územního a městského rozvoje je možno dosáhnout jedině průnikem ekonomického, ekologického, sociálního a kulturního rozvoje. Územní rozvoj znamená plánování a řízení rozvoje územního celku (výstavba sídel, obchod / podnikání / průmysl, doprava, infrastruktura, příroda, zemědělství), přičemž městské oblasti v důsledku své hospodářské a společenské funkce a na základě své komplexity vždy sehrávaly zvláštní úlohu.

Realizace cílů Územní agendy je rovněž jednou z priorit portugalského předsednictví. Členské státy se při schvalování Územní agendy shodly na tom, že první hodnocení výsledků Územní agendy bude uskutečněno v roce 2010 za maďarského předsednictví. Takováto evaluace má smysl jedině tehdy, budou-li konkrétní závazky Územní agendy konfrontovány s reálným vývojem. Za tím účelem je nezbytné definovat během prosazování prvního akčního programu konkrétní, měřitelné indikátory výsledků, které nám umožní vyhodnocovat územní vývoj EU. V tomto kontextu je zapotřebí přihlídnout k návrhům vyplývajícím ze studií ESPON (např. ESPON 1.1.1 o polycentrismu, ESPON 1.1.4 o demografickém vývoji, ESPON 1.2.1 o dopravě).

Lisabonská reformní smlouva prohlašuje územní soudržnost za jeden z cílů smluvních stran a propůjčuje EU v této oblasti souběžnou pravomoc s členskými státy. Komise by z tohoto

dokumentu měla vycházet při urychlování realizace Územní agendy prostřednictvím iniciativ a při jejím doplňování v rámci otevřených metod koordinace.

K tomu náleží – kromě odhadu územních následků nových legislativních záměrů EU – přesnější analýza politik EU v ohledu na jejich územní dopad. Některé projekty ESPON již v této oblasti přinesly první výsledky, které by při utváření politických konceptů měly být brány v potaz.¹ Předpokladem efektivní realizace jednotného přístupu je také systematictější analýza oborových politik EU s ohledem na jejich územní dopady. V souvislosti s ESPON byly vyvinuty metody sloužící k evaluaci těchto územních dopadů. Tak například TEQUILA nabízí metodu multidimenzionální analýzy². Nové podněty by mohl přinést také nový program ESPON 2013 vybavený rozpočtem ve výši 34 milionů eur.

Povědomí územních dopadů regionální politiky a oborových politik EU by mělo být zvýšeno i tím, že realizace Územní agendy a Lipské charty bude projednávána na jarním summitu EU v rámci diskuze o strukturálních fondech. Mimořádné pozornosti by se mělo dostat jednotnému přístupu a zajištění územní mnohotvárnosti.

Na návrh Komise a na podkladě výsledků ESPON by měl být vypracován jednotný celoevropský rámec pro posuzování územního dopadu na úrovni projektů. Některé členské státy jako Německo, Rakousko, valonská část Belgie nebo Portugalsko tímto nástrojem již disponují. Zkušenosti, které jsou přitom získávány, mohou být zdrojem nových podnětů. Podobný zkušební rámec by měl být využit především u velkých projektů podporovaných strukturálními fondy. To je nezbytné zejména proto, abychom při výběru projektů a jejich podpoře mohli lépe zohlednit územní dopady. Mezi cíle územní politiky, na které by při přidělování prostředků ze strukturálních fondů měl být kladen větší důraz, patří také redukce zabírání půdy a multifunkční využívání městských center jako míst pro bydlení a práci.

Během realizace lisabonské strategie je při vytváření vnitrostátních strategických referenčních rámců nezbytné věnovat větší pozornost územní a městské politice, která se musí stát jedním z orientačních bodů pro činnost Komise v rámci „otevřené metody koordinace“. Na územní a městské aspekty je nadto ve zvýšené míře zapotřebí dbát při vyhodnocování a utváření evropských politik, například při revizi rozpočtu, v rámci politiky venkova nebo dopravní politiky EU.

Závěry

Uskutečňování cílů stanovených Územní agendou a Lipskou chartou není samoúčelem, nýbrž je součástí dlouhodobé strategie rozvoje zaměřené na zlepšení kvality života všech občanů EU. Evropská unie se nevyznačuje pouze velkou územní mnohotvárností na malém prostoru, nýbrž také vysokým životním standardem – a to i díky evropskému citu pro územní plánování a díky dlouhodobé městské a regionální politice. Tento přístup by měl zůstat evropskou devízou i nadále. Úspěšná realizace Územní agendy a Lipské charty k tomu může rozhodujícím způsobem přispět.

¹ Viz mimo jiné „Territorial effects of structural funds, ESPON project 2.2.1“.

² Návrh poznámky ad hoc, Politická sekce B, EP, „Follow-up of the TA and the Leipzig Charter: Towards a European Action Programme for spatial development and territorial cohesion“.