

EUROPA-PARLAMENTET

2004



2009

Regionaludviklingsudvalget

6.11.2007

ARBEJDSDOKUMENT

om opfølgning af den territoriale dagsorden og Leipzig-chartret - mod et europæisk handlingsprogram for fysisk planlægning og territorial samhørighed

Regionaludviklingsudvalget

Ordfører: Gisela Kallenbach

Baggrund

Den 24./25. maj 2007 vedtog EU-ministrene med ansvar for fysisk planlægning og byudvikling den territoriale dagsorden og Leipzig-chartret på et uformelt ministermøde i Leipzig.

På grundlag af en fælles analyse af de kommende udfordringer for den fysiske planlægning i Europa har EU-ministrene dermed opnået enighed om de territoriale prioriteter for udviklingen af EU og om anbefalinger for en integreret byudviklingspolitik under særlig hensyntagen til de dårligt stillede bydele.

Den territoriale dagsorden er resultatet af et mangeårigt samarbejde mellem medlemsstaterne på regeringsplan og er baseret på de tre vigtigste mål for et fortsat gældende Europæisk Fysisk og Funktionelt Udviklingsperspektiv (EFFU):

- udvikling af et afbalanceret og polycentrisk bysystem og et nyt forhold mellem by og land,
- sikring af lige adgang til infrastruktur og viden samt
- bæredygtig udvikling, navnlig gennem forvaltning og beskyttelse af natur- og kulturarven.

Vedtagelsen af den territoriale dagsorden styrker den territoriale dimension og er et led i bestræbelserne på at definere og udforme konceptet for den territoriale samhørighed bedre. I henhold til EF-traktatens artikel 2, 6, 16 og 158 betragtes territorial samhørighed allerede som den tredje dimension af samhørighedspolitikken. Reformtraktaten nævner territorial samhørighed som et traktatmål og foreskriver en konkurrerende lovgivningskompetence for EU og medlemsstaterne på dette område.

EU-ministrene for byudvikling vedtog Leipzig-chartret, selv om EU ikke har nogen lovgivningskompetence inden for byudvikling. Den bymæssige dimension kommer dog i stadig større grad i fokus på europæisk plan, navnlig med henblik på udformningen af samhørighedspolitikken. Den fortsatte agglomerationsproces er forbundet med talrige udfordringer, f.eks. forfald af bydele, overbelastning af trafiknettet i de centrale dele af byerne, jordforsegling, miljøskader eller sociale problemer. Leipzig-chartret er navnlig baseret på følgende resultater:

- handlingsprogrammet fra Lille fra 2000,
- Urban Acquis fra 2004 og
- Bristol-overenskomsten fra 2005.

Hen imod vedtagelsen af det første handlingsprogram

Den 23. november 2007 vedtager EU-ministrene det første handlingsprogram til gennemførelse af den territoriale dagsorden på det uformelle ministermøde på Azorerne. Handlingsprogrammet udstikker rammerne for konkrete enkeltforanstaltninger, der skal gennemføres med henblik på at nå målene i den territoriale dagsorden frem til den første

evaluering i 2010. Her skal der skelnes mellem fem forskellige opgaveområder:

- gennemførelse af den territoriale dagsorden inden for ministrenes kompetenceområder,
- påvirkning af EU's nøgledokumenter og styrkelse af den territoriale og bymæssige dimension inden for de sektorspecifikke politikker,
- styrkelse af *Multi-Level-Governance*,
- evaluering og sammenligning af den territoriale udvikling i EU samt
- koordinering og evaluering af gennemførelsen af det første handlingsprogram og udvikling af en kommunikationsstrategi for territorial samhørighed og en bæredygtig fysisk planlægning.

Handlingsprogrammet skal igangsætte en dynamisk proces, som gør det muligt at påvirke den europæiske fysiske planlægning i positiv retning i henhold til målene i den territoriale dagsorden og Leipzig-chartret.

Europa-Parlamentets rolle

Europa-Parlamentet deltog som *stakeholder* i udarbejdelsen af den territoriale dagsorden og Leipzig-chartret, har bidraget aktivt til processen og ønsker at følge gennemførelsesprocessen kritisk.

Den 27. februar 2007 vedtog Regionaludviklingsudvalget (REGI) et positionspapir med anbefalinger vedrørende den territoriale dagsorden og Leipzig-chartret og krævede bl.a. et handlingsprogram med præcise evalueringskriterier og målbare målsætninger.

Initiativbetænkningen – der er baseret på Regionaludviklingsudvalgets aktive bidrag til vedtagelsen af den territoriale dagsorden, Leipzig-chartret og det første handlingsprogram – udgør endnu et væsentligt bidrag til gennemførelsen af en afbalanceret og bæredygtig territorial udvikling i EU.

Betænkningen skal vedtages forud for EU's forårstopmøde, hvor Lissabon- og Göteborg-strategien står på dagsordenen, således at der i højere grad vil blive taget højde for den territoriale og bymæssige dimension som led i disse strategier.

Forudsætninger for en vellykket gennemførelse

De mål, der er formuleret i den territoriale dagsorden og Leipzig-chartret, kan kun nås gennem en stort anlagt fælles udviklingsstrategi, der dækker alle sektorer. Derfor er det tvungende nødvendigt at anvende en integreret tilgang, både vertikalt og horisontalt.

En **vertikalt integreret tilgang** betyder en bedre koordinering og et bedre samarbejde på forskellige statslige niveauer (lokalt, regionalt, nationalt og europæisk) med inddragelse af alle relevante lokale og regionale aktører og civilsamfundet (*stakeholders*).

Handlingsprogrammet bør ikke kun opfordre de ansvarlige EU-ministre til handling, men også inddrage alle statslige niveauer i gennemførelsen af målene. Navnlige de lokale og regionale aktører skal forpligte sig til disse mål, da de har en særlig betydning for forfølgelsen

af målsætningerne inden for den fysiske planlægning¹.

Byudviklingen kan kun blive en succes, hvis den opfattes som en by-omegn-politik. På samme måde, som omegnen har gavn af byens tilbud, har byen presserende brug for sin omegn til at udfylde funktioner, som den ikke selv kan varetage i tilstrækkelig grad, f.eks. rekreation og vandforsyning. Set i lyset af de intensive vekselvirkninger - navnlig materiale-, kapital- og personstrømmene mellem by og omegn - understreges det, at byerne er nødt til at indgå partnerskaber med deres omegne. Til dette formål skal der skabes nogle passende forvaltningsstrukturer, der gør det muligt at udnytte synergien og undgå en usund konkurrence om ressourcer. Burekratiske og politiske barrierer skal overvindes. Her spiller det territoriale og regionale samarbejde en central rolle med henblik på at forhindre en polarisering mellem by- og landområder og udnytte synergien optimalt. Landområderne yder med deres specifikke kompetencer et vigtigt bidrag til Europas territoriale mangfoldighed.

En bæredygtig fysisk planlægning og byudvikling kræver også en **horisontalt integreret tilgang**. Sektorspecifikke politikker må ikke modarbejde målene inden for hverken den fysiske planlægning eller byudviklingen, men skal derimod være i overensstemmelse med disse. Derfor skal sektorspecifikke politikker såsom trafikpolitik og energipolitik analyseres med henblik på deres indvirkning i store og små områder. En sådan tilgang udgør også et bidrag til at undgå den sociale udelukkelse og styrke de dårligt stillede bydele. Derfor skal der gennemføres en integreret udviklingsstrategi, der tager højde for forskellige aspekter, såsom uddannelse, arbejdsmarked, trafikpolitik og byggekultur.

Derudover spiller **samhørighedspolitikken** en central rolle i opnåelsen af målene i den territoriale dagsorden og Leipzig-chartret. Samhørighedspolitikken er det vigtigste styringsinstrument for en bæredygtig fysisk planlægning og byudvikling på grund af dens finansielle volumen. Tildelingen af strukturfondsmidler bør i højere grad end tidligere være rettet mod planlægningsmæssige målsætninger, f.eks. fremme af et polycentrisk bysystem eller en transeuropæisk risikostyring med henblik på klimændringerne.

Byerne har et særligt ansvar, når det handler om at opfylde de fælles klimabeskyttelsesmål. Med målet om klimavenlige byer skal klimabeskyttelse forankres som en tværgående opgave og inddrages i alle anliggender. Strukturfondene kan bidrage hertil, idet eksempelvis mere klimavenlige trafikløsninger og energieffektive byggeforanstaltninger skal modtage støtte forud for andre.

Konkrete forslag til en bedre gennemførelse af målene i den territoriale dagsorden og Leipzig-chartret

Kun ved en sammenkobling af den økonomiske, økologiske, sociale og kulturelle udvikling er det muligt at opnå en afbalanceret fysisk planlægning og byudvikling. Den fysiske planlægning beskæftiger sig med planlægning og styring af udviklingen inden for hele territoriet (bebyggelse, handel/erhverv/industri, trafik, infrastruktur, naturområder, landbrug), og her har bymæssige områder altid spillet en særlig rolle på grund af deres økonomiske og samfundsmæssige funktion samt kompleksitet.

¹ Se bl.a. Europa-Kommissionen, "Spatial impacts of Community policies and costs of non-coordination".

Et af de centrale punkter for det portugisiske formandskab er gennemførelsen af målene i den territoriale dagsorden. Medlemsstaterne blev med den territoriale dagsorden enige om at foretage en første evaluering af den territoriale dagsorden i 2010 under det ungarske formandskab. En sådan evaluering er kun hensigtsmæssig, hvis de konkrete mål i den territoriale dagsorden stilles over for den reelle udvikling. Til dette formål er det nødvendigt at definere nogle konkrete, målbare målindikatorer som led i gennemførelsen af det første handlingsprogram, der gør det muligt at evaluere udviklingen inden for den fysiske planlægning i EU. I denne forbindelse bør de forslag, der indgik i ESPON-undersøgelserne (f.eks. ESPON 1.1.1 vedrørende polycentrisme, ESPON 1.1.4 vedrørende den demografiske udvikling og ESPON 1.2.1 vedrørende trafik), inddrages.

Reformtraktaten fra Lissabon nævner den territoriale samhørighed som et traktatmål og giver på dette område EU en kompetence, der konkurrerer med medlemsstaternes. Kommissionen bør benytte dette grundlag til at fremme gennemførelsen af den territoriale dagsorden med initiativer og videreudvikle den som led i *Open Method of Coordination*.

Dette omfatter – foruden en vurdering af nye EU-lovforslags konsekvenser for den fysiske planlægning – en mere indgående analyse af EU-politikkerne med hensyn til deres territoriale indvirkning. Nogle ESPON-projekter er allerede nået frem til de første resultater, som der bør tages højde for i udførelsen af politikkerne¹. En mere systematisk analyse af de sektorspecifikke EU-politikker med hensyn til deres territoriale indvirkning er en forudsætning for en effektiv gennemførelse af den integrerede tilgang. Gennem ESPON er der udviklet metoder til evaluering af de territoriale indvirkninger på dette område. TEQUILA indeholder en metode til en multidimensional analyse². Det nye ESPON-program 2013 med et budget på 34 mio. euro kunne yde yderligere bidrag hertil.

Bevidstheden omkring regionalpolitikken og de sektorspecifikke EU-politikkers territoriale indvirkninger skal skærpes ved, at der finder en drøftelse sted om gennemførelsen af den territoriale dagsorden og Leipzig-chartret som led i diskussionen om strukturfondene på EU's forårstopmøde. Her bør der lægges særlig vægt på betydningen af en integreret tilgang og sikring af den territoriale mangfoldighed.

På Kommissionens forslag og på grundlag af ESPON-arbejdet skal der udarbejdes en fælles europæisk ramme for analyser med hensyn til kompatibilitet med den fysiske planlægning på projektplan. Nogle medlemslande, f.eks. Tyskland, Østrig, Vallonien og Portugal, har allerede et sådant instrument. De erfaringer, man har høstet dér, kunne indgå i debatten. En sådan prøvningsramme bør især finde anvendelse i forbindelse med store projekter, der modtager støtte fra strukturfonde. Det er især nødvendigt med henblik på at lægge større vægt på kompatibiliteten med den fysiske planlægning, når det skal afgøres, hvilke projekter der er støtteberettigede. En reduktion af arealforbruget og en multifunktionel udnyttelse af bymæssige centre som beboelses- og arbejdssteder indgår også i målene for den fysiske planlægning, der i langt højere grad end tidligere bør være en forudsætning for at kunne modtage strukturfondsmidler.

1 Se bl.a. "Territorial effects of structural funds, ESPON project 2.2.1".

2 Udkast til ad hoc-papir, Afdelingen for Politikkoordinering B, EP, "Follow-up of the TA and the Leipzig Charter: Towards a European Action Programme for spatial development and territorial cohesion".

Som led i gennemførelsen af Lissabon-strategien skal der i højere grad tages hensyn til den territoriale og bymæssige dimension i de nationale strategiske rammeplaner, og den skal være en del af Kommissionens benchmarking som led i *Open Method of Coordination*. Derudover skal der i højere grad tages højde for territoriale og bymæssige aspekter i evalueringen og udformningen af europæiske politikker, f.eks. som led i budgetrevisionen, politikken for landdistrikterne eller EU's trafikpolitik.

Facit

Opnåelsen af de mål, der indgår i den territoriale dagsorden og Leipzig-chartret, er ikke noget mål i sig selv, men skal derimod være en del af en bæredygtig udviklingsstrategi til forbedring af livskvaliteten for alle EU-borgere. EU udmærker sig ikke alene ved en stor territorial mangfoldighed på et lille område, men også ved en høj livskvalitet – ikke mindst på grund af en europæisk bevidsthed omkring fysisk planlægning og en bæredygtig by- og regionalpolitik. Denne trumf bør EU også fastholde fremover. En vellykket gennemførelse af den territoriale dagsorden og Leipzig-chartret kan yde et afgørende bidrag til dette.