

EUROPEES PARLEMENT

2004



2009

Commissie regionale ontwikkeling

6.11.2007

WERKDOCUMENT

inzake een follow-up van de Territoriale agenda en het Handvest van Leipzig -
naar een Europees actieprogramma voor ruimtelijke ontwikkeling en
territoriale samenhang

Commissie regionale ontwikkeling

Rapporteur: Gisela Kallenbach

DT\693283NL.doc

PE396.766v01-00

Externe Vertaling

NL

NL

Achtergrond

Op 24 en 25 mei 2007 hebben de verantwoordelijke EU-ministers voor ruimtelijke ordening en stadsontwikkeling tijdens een informeel ministerieel overleg in Leipzig de Territoriale agenda (TA) en het Handvest van Leipzig (HL) aangenomen.

Op basis van een gemeenschappelijke analyse van toekomstige uitdagingen voor de ruimtelijke ordening in Europa zijn de EU-ministers het eens geworden over territoriale prioriteiten voor de ontwikkeling van de Europese Unie en over aanbevelingen voor een geïntegreerd stedelijk ontwikkelingsbeleid dat speciaal rekening houdt met achterstandswijken.

De TA is het resultaat van een jarenlange samenwerking tussen de regeringen van de lidstaten en stoelt op drie belangrijke doelstellingen uit het nog steeds geldige Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP):

- ontwikkeling van een evenwichtig en polycentrisch stedelijk systeem en een nieuwe verhouding tussen stad en platteland;
- garantie van een gelijkwaardige toegang tot infrastructuur en kennis;
- duurzame ontwikkeling, in het bijzonder door beheer en bescherming van natuur en cultureel erfgoed.

De goedkeuring van de TA versterkt de territoriale dimensie en sluit aan bij het streven het begrip 'territoriale cohesie' nauwkeuriger te definiëren en te ontwikkelen. Op grond van de artikelen 2, 6, 16 en 158 van het EG-Verdrag werd al rekening gehouden met territoriale samenhang als de derde dimensie van het cohesiebeleid. Het Hervormingsverdrag noemt territoriale samenhang als één van de doelstellingen en voorziet op dit terrein in een concurrerende wetgevende bevoegdheid voor de EU en de lidstaten.

De EU-ministers voor stedelijke ontwikkeling zijn het over het HL eens geworden, hoewel de EU op dit gebied geen wetgevende bevoegdheid heeft. Maar de stedelijke dimensie krijgt op Europees niveau steeds meer aandacht, vooral in verband met de ontwikkeling van het cohesiebeleid. Voortschrijdende agglomeratieprocessen leiden tot tal van problemen, zoals het verval van stadswijken, de overbelasting van de verkeersnetten in de steden, bodemafdichting, milieuschade of sociale problemen. Het HL bouwt vooral voort op:

- het Actieprogramma van Lille uit 2000;
- het Urban Acquis van 2004;
- het Akkoord van Bristol van 2005.

Naar de aanneming van het eerste actieprogramma

Op de informele ministerraad van 23 november 2007 op de Azoren zullen de EU-ministers het eerste actieprogramma ter uitvoering van de TA aannemen. Het actieprogramma biedt een kader voor concrete maatregelen ter verwezenlijking van de TA-doelen, tot de eerste evaluatie in 2010. Daarbij moeten 5 werkterreinen worden onderscheiden:

- Uitvoering van de TA, ressorterend onder de bevoegdheid van de ministers;
- beïnvloeding van belangrijke EU-dossiers en versterking van de territoriale en stedelijke dimensie van het sectoraal beleid;
- versterking van het bestuur op verschillende niveaus (multi-level-governance);
- het evalueren en vergelijken van de territoriale ontwikkeling in de EU;
- coördinatie en evaluatie van de uitvoering van het eerste actieprogramma en ontwikkeling van een communicatiestrategie voor territoriale cohesie en duurzame ruimtelijke ontwikkeling.

Het actieprogramma moet een dynamisch proces op gang brengen dat het mogelijk maakt de Europese ruimtelijke ontwikkeling conform de doelstellingen van de TA en het HL positief te beïnvloeden.

De rol van het EP

Het Europees Parlement was als belanghebbende betrokken bij de uitwerking van de TA en het HL, heeft daar actief aan meegedaan, en wil de uitvoering ervan kritisch begeleiden.

Op 27 februari 2007 heeft de Commissie regionale ontwikkeling (REGI) een standpuntnota met aanbevelingen voor de TA en het HL aangenomen, met daarin onder andere een pleidooi voor een actieprogramma met nauwkeurig omschreven evaluatiecriteria en meetbare doelstellingen.

Nog een belangrijke bijdrage aan een evenwichtige, duurzame en territoriale ontwikkeling van de EU is het initiatiefverslag, dat voortbordurt op de actieve bijdrage van de REGI aan het besluit over de TA, het HL en het eerste actieprogramma.

Het verslag moet voor de voorjaarsstop van de EU aangenomen zijn, waar gedebatteerd zal worden over de strategieën van Lissabon en Göteborg, opdat in het kader van deze strategieën beter rekening kan worden gehouden met de territoriale en stedelijke dimensie.

Voorwaarden voor een succesvolle uitvoering

De in de TA en het HL geformuleerde doelstellingen kunnen slechts door een op het geheel gerichte, alle sectoren omvattende ontwikkelingsstrategie worden bereikt. Daartoe is een geïntegreerde aanpak, zowel verticaal als horizontaal, dringend noodzakelijk.

Een **verticaal geïntegreerde aanpak** betekent een betere coördinatie en samenwerking tussen de verschillende bestuursniveaus (locaal, regionaal, nationaal en Europees), met inbegrip van alle betrokken locale en regionale actoren en het maatschappelijk middenveld (stakeholders). Het actieprogramma moet niet alleen de verantwoordelijke EU-ministers tot handelen aansporen, maar alle bestuurlijke niveaus betrekken bij het realiseren van de doelstellingen. Met name locale en regionale actoren moeten zich met de doelstellingen vertrouwd maken, omdat vooral zij belangrijk zijn voor het bereiken van planologische doelen¹.

¹ zie onder andere: European Commission, "Spatial impacts of Community policies and costs of non-coordination".

Stadsontwikkeling kan alleen dan succesvol zijn, wanneer ze zowel de steden als de omliggende regio's omvat. Want terwijl de regio van het veelzijdige aanbod van de stad profiteert, heeft de stad ook de regio dringend nodig voor zaken waarin zijzelf niet in voldoende mate kan voorzien, zoals rust en recreatie of watervoorziening. Gelet op de intensieve wisselwerking tussen stad en regio, in het bijzonder van materiaal-, kapitaal- en mensenstromen, wordt duidelijk dat de steden met hun regio's partnerschappen moeten sluiten. Daartoe moeten adequate bestuursstructuren worden geschapen, die het mogelijk maken synergieën te benutten en ongezonde concurrentie om resources te voorkomen. Bureaucratische en politieke barrières moeten worden geslecht. Territoriale en regionale samenwerking spelen een belangrijke rol bij het voorkomen van polarisatie tussen stedelijke en landelijke gebieden en het optimaal benutten van synergie. De specifieke kwaliteiten van landelijke gebieden leveren een belangrijke bijdrage aan de territoriale verscheidenheid van Europa.

Duurzame ruimtelijke en stedelijke ontwikkeling vergt ook een **horizontaal geïntegreerde aanpak**. Beleid voor specifieke sectoren mag de doelstellingen voor de ruimtelijke ordening noch die voor stadsontwikkeling doorkruisen, maar dient daarmee in overeenstemming te zijn. Daartoe moet sectorspecifiek beleid, zoals vervoersbeleid of energiebeleid, op zijn gevolgen voor grotere of kleinere gebieden worden beoordeeld. Zo'n aanpak draagt ook bij aan het voorkomen van sociale uitsluiting en het verbeteren van achterstandswijken. Daarom is er een geïntegreerde ontwikkelingsstrategie nodig die met de meest uiteenlopende aspecten rekening houdt, zoals opleiding, arbeidsmarkt, vervoersbeleid en bouwcultuur.

Bovendien is het **cohesiebeleid** bij uitstek geschikt om de doelstellingen van de TA en het HL te bereiken. Het cohesiebeleid is vanwege de bedragen die ermee zijn gemoeid het belangrijkste stuurmiddel voor een duurzame ruimtelijke en stedelijke ontwikkeling. De verstrekking van middelen uit de structuurfondsen zou sterker dan tot dusver gericht moeten zijn op ruimtelijke orderingsdoelstellingen, zoals het bevorderen van een polycentrische structuur van de steden of een trans-Europees risicobeheer met het oog op de klimaatverandering.

Steden dragen een bijzondere verantwoordelijkheid voor het realiseren van de communautaire doelstellingen om het klimaat te beschermen. Naar het voorbeeld van de klimaatvriendelijke stad moet klimaatbescherming in alle activiteiten worden verankerd en bij alle belangen worden meegewogen. De structuurfondsen kunnen hieraan bijdragen door bijvoorbeeld klimaatvriendelijkere vervoersoplossingen en energie-efficiëntere bouwmaatregelen meer prioriteit te geven.

Concrete voorstellen om de doelstellingen van de TA en het HL beter te realiseren

Alleen een samenspel van economische, ecologische, sociale en culturele factoren maakt een evenwichtige ruimtelijke en stedelijke ontwikkeling mogelijk. Ruimtelijke ontwikkeling houdt zich bezig met de inrichting van hele gebieden (bouw van wijken, handel, nijverheid, industrie, vervoer, infrastructuur, ruimte voor natuur, landbouw), waarbij stedelijke gebieden op grond van hun economische en maatschappelijke functie en vanwege hun complexiteit altijd een bijzondere rol hebben gespeeld.

Het Portugese voorzitterschap legt een duidelijk accent op de verwezenlijking van de doelstellingen van de TA. De lidstaten zijn het er in de TA over eens geworden dat een eerste

evaluatie van de TA in 2010 onder het Hongaarse voorzitterschap plaatsvindt. Zo'n evaluatie is alleen zinvol wanneer de concrete doelstellingen van de TA worden getoetst aan de werkelijke ontwikkeling. Daartoe is het noodzakelijk dat in het kader van de verwezenlijking van het eerste actieprogramma concrete, meetbare indicatoren voor de te behalen doelen worden gedefinieerd die het mogelijk maken de ruimtelijke ontwikkeling van de EU te beoordelen. Daartoe zouden de voorstellen uit de ESPON-onderzoeken (bijvoorbeeld ESPON 1.1.1 over polycentrisme, ESPON 1.1.4 over demografische ontwikkeling, ESPON 1.2.1 over verkeer) geraadpleegd moeten worden.

Het Hervormingsverdrag van Lissabon legt de doelstelling van territoriale cohesie verdragsmatig vast en geeft de EU op dit gebied een concurrerende bevoegdheid met de lidstaten. De Commissie zou op basis hiervan initiatieven moeten nemen om de uitvoering van de TA te bespoedigen en haar in het kader van de open method of coordination verder te ontwikkelen.

Daartoe behoort – naast een beoordeling van de ruimtelijke gevolgen van nieuwe wetsvoorstellen op EU-niveau – een nauwkeuriger analyse van de territoriale effecten van het EU-beleid. Enkele ESPON-projecten laten op dit terrein al eerste resultaten zien waarmee bij het beleid rekening gehouden zou moeten worden¹. Een meer systematisch onderzoek naar de territoriale effecten van het sectorspecifieke EU-beleid is een voorwaarde voor een effectieve geïntegreerde aanpak. Op dit gebied heeft ESPON methoden ontwikkeld om territoriale effecten te evalueren: het TEQUILA-model biedt een methode voor een multidimensionele analyse². Het nieuwe ESPON-programma 2013 zou met zijn budget van 32 miljoen euro daaraan een verdere bijdrage kunnen leveren.

Door een debat over de uitvoering van de TA en het HL in het kader van de discussie over de structuurfondsen tijdens de EU-voorjaarsstop, moet het besef van de territoriale effecten van regionaal beleid en sectorspecifiek EU-beleid worden aangescherpt. De betekenis van een geïntegreerde aanpak en het waarborgen van territoriale verscheidenheid verdienen bijzondere aandacht.

Op voorstel van de Commissie en op basis van het werk van ESPON moet een uniform Europees kader voor ruimte-effectonderzoeken worden uitgewerkt op projectniveau. Enkele lidstaten, zoals Duitsland, Oostenrijk en Portugal, hebben al zo'n instrument, evenals Wallonië in België. De daarmee opgedane ervaringen kunnen tijdens het debat ter sprake komen. Een dergelijk evaluatiekader moet met name worden gebruikt bij uit de structuurfondsen gesubsidieerde grootschalige projecten. Dit is in het bijzonder noodzakelijk om de ruimtelijke effecten bij de keuze van subsidiabele projecten sterker te kunnen meewegen. Ook vermindering van het bodemgebruik voor bebouwing en infrastructuur en het multifunctioneel benutten van de stedelijke centra voor zowel werken als wonen zijn doelstellingen van de ruimtelijke ordening, die veel meer dan tot nu toe voorwaarde zouden moeten zijn voor het verstrekken van middelen uit de structuurfondsen.

In het kader van de toepassing van de strategie van Lissabon moet in de nationale strategische kaderplannen veel meer rekening worden gehouden met de territoriale en stedelijke dimensie.

¹ zie onder andere "Territorial effects of structural funds, ESPON project 2.2.1".

² Draft ad-hoc note, Policy Department B, EP, "Follow-up of the TA and the Leipzig Charter: Towards a European Action Programme for spatial development and territorial cohesion".

Ook voor de Commissie behoort dit - in het kader van de "open method of coordination" - een ijkpunt te zijn. Bovendien moeten territoriale en stedelijke aspecten bij de ontwikkeling en evaluatie van Europees beleid meer aandacht krijgen, bijvoorbeeld in het kader van de begrotingsherziening, het plattelandsbeleid of het vervoersbeleid van de EU.

Conclusie

De verwezenlijking van de in de TA en het HL gestelde doelen vormt geen doel op zich, maar staat in het teken van een duurzame ontwikkelingsstrategie ter verbetering van de levenskwaliteit voor alle burgers van de EU. De EU kenmerkt zich niet alleen door grote territoriale verscheidenheid in een kleine ruimte, maar ook door een hoge kwaliteit van leven, niet in de laatste plaats dankzij een Europees gevoel voor ruimtelijke ordening en een duurzaam stedelijk en regionaal beleid. Deze schat moet de EU blijven koesteren. Een geslaagde uitvoering van de TA en het HL kan hiertoe een zeer belangrijke bijdrage leveren.