

# PARLAMENT EUROPEJSKI

2004



2009

---

*Komisja Rozwoju Regionalnego*

6.11.2007

## **DOKUMENT ROBOCZY**

w sprawie dalszych działań dotyczących agendy terytorialnej i karty lipskiej – europejski program działania na rzecz rozwoju przestrzennego i spójności terytorialnej

Komisja Rozwoju Regionalnego

Sprawozdawca: Gisela Kallenbach

## **Kontekst**

W dniach 24-25 maja 2007 r. odbyło się w Lipsku nieformalne posiedzenie, na którym ministrowie państw członkowskich UE ds. planowania przestrzennego i rozwoju miast przyjęli agendę terytorialną i kartę lipską.

Na podstawie wspólnej analizy przyszłych wyzwań w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego w Europie ministrowie państw członkowskich UE uzgodnili w ten sposób priorytety terytorialne rozwoju Unii Europejskiej i zalecenia dotyczące zintegrowanej polityki rozwoju miast, ze szczególnym uwzględnieniem słabiej rozwiniętych dzielnic.

Agenda terytorialna jest rezultatem wieloletniej współpracy rządów państw członkowskich i opiera się na trzech istotnych celach wciąż obowiązującej europejskiej perspektywy rozwoju przestrzennego (ESDP):

- rozwoju zrównoważonego, policentrycznego systemu obszarów miejskich i wypracowaniu nowych stosunków między obszarami miejskimi i wiejskimi;
- zabezpieczeniu równomiernego dostępu do infrastruktury i wiedzy;
- trwałym rozwoju, w szczególności przez zarządzanie i ochronę przyrody oraz dziedzictwa kulturowego.

Przyjęcie agendy terytorialnej wzmacnia wymiar terytorialny i stanowi wkład w wysiłki podejmowane w celu lepszego zdefiniowania i dopracowania koncepcji spójności terytorialnej. Spójność terytorialna była już uwzględniana jako trzeci wymiar polityki spójności na podstawie art. 2, 6, 16 i 158 traktatu WE. Traktat reformujący stanowi, że spójność terytorialna jest celem traktatowym i przewiduje kompetencje prawodawcze w tej dziedzinie zarówno dla UE, jak i dla państw członkowskich.

Chociaż UE nie posiada kompetencji prawodawczych w odniesieniu do rozwoju miast, ministrowie państw członkowskich UE właściwi w tej dziedzinie uzgodnili przyjęcie karty lipskiej. Zagadnienie rozwoju miast w coraz większym stopniu wkracza jednak na szczebel europejski, w szczególności w procesie tworzenia polityki spójności. Postępujący proces koncentracji będzie stawiać liczne wyzwania związane przykładowo z degradacją dzielnic miast, przeciążeniem miejskich sieci transportowych, uszczelnieniem gleby, zniszczeniem środowiska naturalnego lub problemami społecznymi. Podstawę karty lipskiej stanowią przede wszystkim:

- program pracy z Lille z 2000 r.,
- dorobek prawny w zakresie polityki miejskiej z 2004 r. oraz
- porozumienie bristolskie z 2005 r.

## **W kierunku przyjęcia pierwszego programu działania**

W trakcie nieformalnego posiedzenia Rady Ministrów, które odbędzie się w dniu 23 listopada 2007 r. na Azorach, ministrowie państw członkowskich UE przyjmą pierwszy program działania na rzecz realizacji agendy terytorialnej. Przedmiotowy program działania stanowi

ramy dla konkretnych szczególnych środków, które w celu osiągnięcia założeń agendy terytorialnej powinny być zrealizowane przed pierwszą oceną w 2010 r. Należy przy tym rozróżnić pięć obszarów zadań:

- realizacja agendy terytorialnej w zakresie kompetencji ministrów,
- wpływ na kluczowe zagadnienia w UE i wzmocnienie wymiaru terytorialnego i miejskiego poszczególnych polityk sektorowych,
- wzmocnienie zarządzania wielopoziomowego (*multi-level-governance*),
- ocena i porównanie rozwoju terytorialnego w UE,
- koordynacja i ocena realizacji pierwszego programu działania oraz opracowanie strategii komunikacyjnej w dziedzinie spójności terytorialnej i trwałego rozwoju przestrzennego.

Program działania powinien zapoczątkować dynamiczny proces, który będzie miał pozytywny wpływ na rozwój przestrzenny w Europie zgodnie z celami agendy terytorialnej i karty lipskiej.

### **Rola Parlamentu Europejskiego**

Parlament Europejski uczestniczył w wypracowywaniu agendy terytorialnej i karty lipskiej jako jedna z zainteresowanych stron, aktywnie włączył się w proces i chciałby mieć istotną rolę w jego realizacji.

W dniu 27 lutego 2007 r. Komisja Rozwoju Regionalnego (REGI) przyjęła stanowisko zawierające zalecenia w sprawie agendy terytorialnej i karty lipskiej, w którym wzywa między innymi do opracowania programu działania uwzględniającego precyzyjne kryteria oceny i mierzalne cele.

Sprawozdanie z własnej inicjatywy, przygotowane w oparciu o aktywny udział komisji REGI w procesie przyjęcia agendy terytorialnej, karty lipskiej i pierwszego programu działania, stanowi kolejny istotny wkład w osiągnięcie zrównoważonego, trwałego i terytorialnego rozwoju UE.

Przedmiotowe sprawozdanie powinno zostać przyjęte przed wiosennym szczytem UE, na którym planowane jest omówienie strategii lizbońskiej i strategii z Göteborga, aby w ten sposób kwestie wymiaru terytorialnego i miejskiego zostały lepiej uwzględnione w ramach tych strategii.

### **Warunki skutecznej realizacji**

Cele określone w agendzie terytorialnej i karcie lipskiej mogą zostać osiągnięte jedynie dzięki szeroko zakrojonej, międzysektorowej i kompleksowej strategii rozwoju. Z tego względu konieczne jest zastosowanie podejścia zintegrowanego, zarówno wertykalnego, jak i horyzontalnego.

**Zintegrowane podejście wertykalne** oznacza lepszą koordynację i współpracę różnych

szczebli państwowych (lokalnych, regionalnych, krajowych i europejskich), przy zaangażowaniu wszystkich zainteresowanych podmiotów lokalnych i regionalnych oraz społeczeństwa obywatelskiego (zainteresowane strony). Program działania powinien stanowić bodziec nie tylko dla właściwych ministrów państw członkowskich UE, lecz włączyć w realizację celów wszystkie szczeble państwowe. Zwłaszcza podmioty lokalne i regionalne powinny zaakceptować te cele, ponieważ przypada im szczególna rola w procesie realizacji celów zagospodarowania przestrzennego<sup>1</sup>.

Rozwój miast może być skuteczny jedynie wówczas, gdy będzie rozumiany jako polityka dotycząca zarówno miasta, jak i jego obszarów peryferyjnych. Obszary peryferyjne korzystają bowiem z oferty miejskiej, a jednocześnie miasto pilnie potrzebuje swoich obszarów peryferyjnych do wypełniania tych funkcji, których nie może samodzielnie w dostatecznym stopniu realizować, na przykład w zakresie wypoczynku lub zaopatrzenia w wodę. Z uwagi na intensywne interakcje, w szczególności przepływ towarów, kapitału i osób między miastem a jego obszarem peryferyjnym, można jasno stwierdzić, że miasta powinny zawierać partnerstwa ze swoimi obszarami peryferyjnymi. W tym celu konieczne jest stworzenie odpowiednich struktur administracyjnych, które umożliwią wykorzystanie synergii i zapobiegą niezdrowej konkurencji o zasoby. Należy zlikwidować bariery biurokratyczne i polityczne. W tym kontekście współpraca terytorialna i regionalna ma kluczowe znaczenie dla uniknięcia polaryzacji między obszarami miejskimi i wiejskimi oraz dla optymalnego wykorzystania synergii. Szczególne kompetencje obszarów wiejskich stanowią istotny wkład w terytorialną różnorodność Europy.

Trwały rozwój przestrzenny i rozwój miast wymagają również zastosowania **zintegrowanego podejścia horyzontalnego**. Poszczególne polityki sektorowe nie mogą być sprzeczne ani z celami zagospodarowania przestrzennego, ani z rozwojem miast, lecz muszą im odpowiadać. Z tego względu konieczne jest przeprowadzenie analizy wpływu poszczególnych polityk sektorowych, na przykład polityki transportowej czy energetycznej, w odniesieniu do dużych i małych obszarów. Tego rodzaju podejście stanowi również wkład w proces przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu i wspierania słabiej rozwiniętych dzielnic. Z uwagi na powyższe należy realizować zintegrowaną strategię rozwojową, w której będą uwzględnione wszystkie aspekty, m.in. edukacja, rynek pracy, polityka transportowa i budowlana.

Ponadto dla osiągnięcia celów agendy terytorialnej i karty lipskiej istotne znaczenie ma **polityka spójności**. Ze względu na zasoby finansowe stanowi ona najważniejszy instrument sterujący dla trwałego rozwoju przestrzennego i rozwoju miast. Proces rozdziału środków z funduszy strukturalnych powinien, w większym stopniu niż dotychczas, być zorientowany na cele polityki rozwoju przestrzennego, na przykład wspieranie policentrycznej struktury miast lub ogólnoeuropejskiego zarządzania ryzykiem w odniesieniu do zmian klimatycznych.

Miasta ponoszą szczególną odpowiedzialność za osiągnięcie wspólnotowych celów przeciwdziałania zmianom klimatycznym. W dążeniach do uczynienia miasta przyjaznym dla klimatu należy traktować przeciwdziałanie zmianom klimatycznym jako zadanie przekrojowe

---

<sup>1</sup> Patrz między innymi Komisja Europejska: „Spatial impacts of Community policies and costs of non-coordination” („Skutki polityk wspólnotowych dla zagospodarowania przestrzennego oraz koszty braku koordynacji”, dokument niedostępny w polskiej wersji językowej).

i uwzględnić je we wszystkich zagadnieniach. Fundusze strukturalne mogą przyczynić się do realizacji tego celu, na przykład poprzez wspieranie przede wszystkim przyjaznych dla klimatu rozwiązań w transporcie czy technik budowlanych zapewniających efektywność energetyczną.

### **Konkretne propozycje lepszej realizacji celów agendy terytorialnej i karty lipskiej**

Tylko współdziałanie rozwoju gospodarczego, ekologicznego, społecznego i kulturalnego umożliwi zrównoważony rozwój przestrzenny i rozwój miast. Zadania w ramach rozwoju przestrzennego obejmują planowanie i zarządzanie rozwojem całego terytorium (budowa mieszkań, handel / rzemiosło / przemysł, transport, infrastruktura, obszary zielone, rolnictwo), w którym obszary miejskie zawsze odgrywały istotną rolę z uwagi na swoje funkcje gospodarcze i społeczne, jak również ze względu na swoją złożoność.

Jednym z priorytetów prezydencji portugalskiej jest realizacja celów agendy terytorialnej. W ramach tej agendy państwa członkowskie uzgodniły, że jej pierwsza ocena zostanie przeprowadzona w 2010 r. w trakcie prezydencji węgierskiej. Taka ocena będzie miała sens jedynie wówczas, gdy faktyczny rozwój zostanie skonfrontowany z konkretnymi celami agendy. Z tego względu w ramach realizacji pierwszego programu działania należy zdefiniować konkretne, mierzalne wskaźniki realizacji celów, które umożliwią dokonanie oceny rozwoju przestrzennego UE. W tym kontekście należy przywołać propozycje zawarte w analizach ESPON (np. ESPON 1.1.1 w sprawie policentryzmu, ESPON 1.1.4 w sprawie rozwoju demograficznego, ESPON 1.2.1 w sprawie transportu).

Traktat reformujący z Lizbony stanowi, że spójność terytorialna jest celem traktatowym, i przyznaje w tej dziedzinie kompetencje zarówno Unii Europejskiej, jak i państwom członkowskim. Komisja powinna wykorzystać tę okoliczność do przyspieszenia realizacji agendy terytorialnej za pomocą inicjatyw oraz do dalszego rozwoju w ramach metody otwartej koordynacji.

Oprócz oceny wpływu nowych aktów prawnych stanowiących na szczeblu unijnym na rozwój przestrzenny, konieczna jest również dokładniejsza analiza obszarów polityk UE pod względem ich wpływu terytorialnego. Niektóre projekty ESPON przyniosły już pierwsze rezultaty w tej dziedzinie, które powinny być uwzględnione w procesie kształtowania polityki<sup>1</sup>. Bardziej systematyczna analiza poszczególnych polityk sektorowych UE pod względem ich wpływu terytorialnego jest warunkiem skutecznego stosowania podejścia zintegrowanego. W tej dziedzinie w ramach projektu ESPON wypracowano metody oceny wpływu terytorialnego: w projekcie TEQUILA opracowano metodę analizy wielowymiarowej<sup>2</sup>. Dalsze wyniki w tym zakresie mogłyby dostarczyć nowy program ESPON 2013, na który przeznaczono budżet w wysokości 34 mln euro.

Należy zwiększyć świadomość w odniesieniu do terytorialnych skutków polityki regionalnej

---

<sup>1</sup> Patrz między innymi „Territorial effects of structural funds, ESPON project 2.2.1” („Terytorialny wpływ funduszy strukturalnych, projekt ESPON 2.2.1”, dokument niedostępny w polskiej wersji językowej).

<sup>2</sup> Projekt noty ad hoc, Departament Tematyczny B, Parlament Europejski, „Follow-up of the TA and the Leipzig Charter: Towards a European Action Programme for spatial development and territorial cohesion” („Realizacja agendy terytorialnej i karty lipskiej – w kierunku europejskiego programu działania na rzecz rozwoju przestrzennego i spójności terytorialnej”, dokument niedostępny w polskiej wersji językowej).

oraz poszczególnych polityk sektorowych UE przez zorganizowanie w trakcie wiosennego szczytu UE debaty w sprawie realizacji agendy terytorialnej i karty lipskiej w ramach dyskusji na temat funduszy strukturalnych. Szczególną uwagę należy zwrócić na znaczenie podejścia zintegrowanego i zagwarantowanie różnorodności terytorialnej.

Na podstawie wniosku Komisji i prac ESPON należy wypracować jednolite ogólnoeuropejskie ramy dla analizy zgodności z rozwojem przestrzennym na poziomie projektów. Takim instrumentem dysponują już niektóre państwa członkowskie, na przykład Niemcy, Austria, Belgii (Walonia) oraz Portugalia. Zebrane w ten sposób doświadczenia mogłyby zostać omówione w trakcie debaty. Tego rodzaju ramy analityczne powinny zostać wykorzystane przede wszystkim w odniesieniu do dużych projektów wspieranych ze środków z funduszy strukturalnych. Jest to szczególnie istotne dla lepszego zapewnienia zgodności z rozwojem przestrzennym w procesie selekcji projektów kwalifikujących się do uzyskania wsparcia. Ograniczenie wykorzystania powierzchni i zapewnienie wielofunkcyjności centrów miast jako miejsc zamieszkania i pracy również należą do celów polityki przestrzennej, które powinny w dużo większym stopniu niż dotychczas być uznawane za warunek przyznania środków z funduszy strukturalnych.

W ramach realizacji strategii lizbońskiej należy w większym stopniu uwzględnić wymiar terytorialny i miejski w narodowych strategicznych ramach odniesienia i włączyć je jako element benchmarkingu Komisji w ramach metody otwartej koordynacji. Ponadto aspekty polityki terytorialnej i miejskiej powinny być w większym stopniu uwzględnione w ocenie i kształtowaniu polityk europejskich, na przykład w ramach przeglądu budżetu, polityki rozwoju obszarów wiejskich czy polityki transportowej UE.

## **Podsumowanie**

Realizacja celów określonych w agendzie terytorialnej i karcie lipskiej nie jest celem samym w sobie, lecz służy zrównoważonej strategii rozwoju na rzecz poprawy jakości życia wszystkich obywateli UE. Unia Europejska wyróżnia się nie tylko olbrzymim zróżnicowaniem terytorialnym na niewielkim obszarze, ale także wysokim standardem życia, również dzięki europejskiej wrażliwości dla zagadnień zagospodarowania przestrzennego i zrównoważonej polityki miejskiej i regionalnej. Unia Europejska powinna nadal dążyć do zachowania tego atutu. Skuteczna realizacja agendy terytorialnej i karty lipskiej może wnieść decydujący wkład w ten proces.