

EVROPSKI PARLAMENT

2004



2009

Odbor za regionalni razvoj

6.11.2007

DELOVNI DOKUMENT

o spremljanju izvajanja teritorialne agende in leipziške listine - evropski akcijski program za prostorski razvoj in ozemeljsko kohezijo

Odbor za regionalni razvoj

Poročevalka: Gisela Kallenbach

Ozadje

Ministri EU, pristojni za prostorsko načrtovanje in razvoj mest, so 24. in 25. maja 2007 na neuradnem sestanku v Leipzigu sprejeli teritorialno agendo in leipziško listino.

Na osnovi skupne analize prihodnjih izzivov prostorskega načrtovanja v Evropi so se ministri EU dogovorili o teritorialnih prednostnih nalogah za razvoj Evropske unije in priporočili za celostno politiko razvoja mest s posebnim poudarkom na zapostavljenih mestnih predelih.

Teritorialna agenda je rezultat večletnega medvladnega sodelovanja med državami članicami in temelji na treh bistvenih ciljih še veljavne evropske perspektive prostorskega razvoja:

- razvoju uravnoveženega in policentričnega mestnega sistema ter vzpostavitvi novega odnosa med mestom in podeželjem,
- zagotavljanju enakovrednega dostopa do infrastrukture in znanja,
- na trajnostnem razvoju, zlasti z upravljanjem in varstvom narave in kulturne dediščine.

S sprejetjem teritorialne agende se je okrepila teritorialna razsežnost pa tudi prizadevanja, da bi zasnovo ozemeljske kohezije natančneje opredelili in izoblikovali. Slednja je bila na podlagi členov 2, 6, 16 in 158 Pogodbe ES že priznana kot tretja razsežnost kohezijske politike. V reformni pogodbi je ozemeljska kohezija opredeljena kot cilj, EU pa so na tem področju podeljene zakonodajne pristojnosti, konkurenčne pristojnostim držav članic.

Ministri EU, pristojni za razvoj mest, so sprejeli leipziško listino, čeprav EU na področju urbanističnega načrtovanja nima zakonodajnih pristojnosti. Toda urbanistična razsežnost vse bolj prehaja na evropsko raven, zlasti zaradi oblikovanja kohezijske politike. Ob širjenju urbanih območij se pojavljajo številni izzivi, kot so propad mestnih četrti, preobremenjenost mestnega prometnega omrežja, neprepustnost tal, okoljska škoda in socialni problemi. Leipziška listina gradi zlasti na naslednjih dosežkih:

- akcijskem programu iz Lilla iz leta 2000,
- Urban Acquis iz leta 2004 in
- Bristolskem sporazumu iz leta 2005.

Na poti do sprejetja prvega akcijskega programa

Ministri EU bodo 23. novembra 2007 sprejeli prvi akcijski program za izvajanje teritorialne agende na neuradnem zasedanju Sveta ministrov na Azorih. Akcijski program zagotavlja okvir za konkretne posamezne ukrepe, ki jih je treba sprejeti za doseganje ciljev teritorialne agende do prve ocene leta 2010. Pri tem je treba razlikovati 5 področij dela:

- izvajanje teritorialne agende v pristojnosti ministrov,
- vpliv na ključne spise EU ter krepitev teritorialne in urbanistične razsežnosti sektorskih politik,
- krepitev upravljanja na več ravneh,
- ocenjevanje in primerjava teritorialnega razvoja EU,

- usklajevanje in ocenjevanje izvajanja prvega akcijskega programa ter razvoj strategije komuniciranja za ozemeljsko kohezijo in trajnostni prostorski razvoj.

Akcijski program naj bi sprožil dinamičen proces, ki bo omogočil pozitiven vpliv na evropski prostorski razvoj v skladu s cilji teritorialne agende in leipziške listine.

Vloga Evropskega parlamenta

Evropski parlament je bil v pripravo teritorialne agende in leipziške listine vključen kot interesna skupina, v tem procesu je dejavno sodeloval, proces izvajanja pa želi kritično spremljati.

Odbor za regionalni razvoj (REGI) je 27. februarja sprejel dokument o stališču s priporočili za teritorialno agendo in leipziško listino, v katerem je med drugim pozval k akcijskemu programu z natančno opredeljenimi merili ocenjevanja in izmerljivimi cilji.

Samoinicativno poročilo, ki sloni na dejavnem prispevku Odbora REGI k sprejetju teritorialne agende, leipziške listine in prvega akcijskega programa, je še en pomemben prispevek k uravnoteženemu, trajnostnemu in teritorialnemu razvoju EU.

Poročilo bi moralo biti sprejeto na spomladanskem vrhu EU, na čigar dnevni red je uvrščena razprava o lizbonski in göteborgski strategiji, da bi interese teritorialne in urbanistične razsežnosti v okviru teh dveh strategij lahko v večji meri upoštevali.

Pogoji za uspešno izvajanje

Cilji, opredeljeni v teritorialni agendi in leipziški listini, se lahko dosežejo le s široko zastavljeno, medsektorsko in celovito razvojno strategijo. V ta namen je nujno potreben celostni pristop na vertikalni in horizontalni ravni.

Vertikalni celostni pristop pomeni boljšo usklajenost in sodelovanje različnih upravnih ravni (lokalnih, regionalnih, nacionalnih in evropskih) z vključenostjo vseh zadevnih lokalnih in regionalnih akterjev in civilne družbe (interesnih skupin). Akcijski program bi moral ne le spodbujati pristojne ministre EU k ukrepanju, temveč v izvajanje ciljev vključevati vse upravne ravni.

Za te cilje, ki so zelo pomembni pri izpolnjevanju ciljev prostorskega načrtovanja¹, bi se morali zavzeti zlasti lokalni in regionalni akterji.

Razvoj mest je lahko uspešen le, če se obravnava kot politika mesta in njegove okolice. Tako kot ima okolica koristi od mesta, tako mesto nujno potrebuje svojo okolico za izvajanje funkcij, ki jim samo ni več kos, na primer rekreacijo ali oskrbo z vodo. Zaradi intenzivnega vzajemnega odnosa med mestom in okolico, zlasti pretoka blaga, kapitala in oseb, je jasno, da mora mesto skleniti partnerstvo s svojo okolico. Vzpostaviti je torej treba ustrezne upravne strukture, ki bodo omogočile uporabo sinergij in preprečile nepošteno konkurenco glede virov. Premagati je treba birokratske in politične ovire. S tem v zvezi imata teritorialno in regionalno sodelovanje pri preprečevanju polarizacije med urbani in podeželskimi območji ter optimalni izrabi sinergij ključno vlogo. Posebne pristojnosti podeželskih območij pomembno prispevajo k teritorialni raznolikosti Evrope.

¹ Gl. med drugim: Evropska komisija, „Spatial impacts of Community policies and costs of non-coordination.“

Za trajnostni prostorski razvoj in razvoj mest je potreben tudi **horizontalni celostni pristop**. Sektorske politike ne smejo nasprotovati ciljem prostorskega načrtovanja ali razvoja mest, marveč morajo biti z njimi usklajene. Ob tem je treba sektorske politike, kot sta prometna ali energetska politika, analizirati glede na vpliv, ki ga imajo na večji ali manjši prostor. Takšen pristop koristi tudi preprečevanju socialne izključenosti in spodbujanju zapostavljenih mestnih predelov. Celostna razvojna politika se mora zato izvajati tako, da bo upoštevala kar najrazličnejše vidike, npr. izobraževanje, trg dela, prometno politiko in gradbeno kulturo.

Tudi **kohezijska politika** ima ključno vlogo pri doseganju ciljev teritorialne agende in leipziške listine. Zaradi svojega finančnega obsega je najpomembnejši instrument upravljanja za trajnostni prostorski razvoj in razvoj mest. Dodeljevanje sredstev iz strukturnih skladov bi moralo biti veliko bolj kot doslej usmerjeno k ciljem prostorske politike, kot sta spodbujanje policentrične mestne strukture ali vseevropskega obvladovanja tveganja v povezavi s podnebnimi spremembami.

Mesta nosijo posebno odgovornost glede izpolnjevanja ciljev Skupnosti pri varstvu podnebja. Po vzoru podnebju prijaznega mesta bi bilo treba varstvo podnebja vključiti in upoštevati na vseh področjih politike. Strukturni skladi lahko prispevajo k temu, na primer z dajanjem prednosti podnebju prijaznih prometnih rešitev in energetsko učinkovitih gradbenih ukrepov.

Konkretni predlogi za izboljšanje izvajanja ciljev teritorialne agende in leipziške listine

Uravnotežen prostorski razvoj in razvoj mest se lahko omogoči le s povezanostjo ekonomskega, ekološkega, socialnega in kulturnega razvoja. Prostorski razvoj obsega načrtovanje in upravljanje celotnega ozemlja (gradnja naselij, trgovina / obrt / industrija, promet, infrastruktura, naravno okolje, kmetijstvo), na katerem so imela mestna območja zaradi svoje gospodarske in družbene funkcije pa tudi zaradi svoje kompleksnosti vedno posebno vlogo.

Ena od prednostnih nalog portugalskega predsedstva je izvajanje ciljev teritorialne agende. Države članice so se dogovorile, da bo program prvič ocenjen leta 2010 v času madžarskega predsedstva. Ta ocena bo smiselna le, če bodo konkretni cilji teritorialne agende primerjani z realnim razvojem. V okviru izvajanja prvega akcijskega programa je zato treba opredeliti konkretne, izmerljive ciljne kazalce, s katerimi bo mogoče oceniti prostorski razvoj EU. Pri tem bi morali uporabiti predloge iz študij ESPON (npr. ESPON 1.1.1 o policentrizmu, ESPON 1.1.4 o demografskih spremembah, ESPON 1.2.1 o prometu).

Lizbonska reformna pogodba navaja ozemeljsko kohezijo kot cilj pogodbe in EU na tem področju podeljuje pristojnost, konkurenčno pristojnosti držav članic. Komisija naj bi to osnovo uporabila, da bi pospešila izvajanje teritorialne agende s pobudami ter ga nadalje razvila z odprtim načinom usklajevanja.

K temu poleg ocene prostorskega vpliva na novo predlagane evropske zakonodaje sodi natančna analiza evropskih politik z vidika njihovega teritorialnega učinka. Nekateri projekti ESPON so na tem področju že prinesli prve rezultate, ki jih je treba upoštevati pri oblikovanju politike¹. Bolj sistematična analiza teritorialnih učinkov sektorskih politik EU je pogoj za uspešno izvajanje celostnega pristopa. ESPON je razvil metode za ocenjevanje teritorialnega

¹ Gl. med drugim „Territorial effects of structural funds, ESPON project 2.2.1“

učinka na tem področju: TEQUILA ponuja metodo za večdimenzionalno analizo¹. Novi program ESPON 2013 s proračunom 34 milijonov EUR lahko k temu dodatno prispeva.

Osveščenost glede teritorialnega učinka regionalne politike in sektorskih politik EU bi se morala povečati tudi z razpravo o izvajanju teritorialne agende in leipziške listine v okviru razprave o strukturnih skladih na spomladanskem vrha EU. Posebej je treba upoštevati pomen celostnega pristopa in varstva teritorialne raznolikosti.

Na predlog Komisije in na podlagi dela ESPON naj bi izdelali enoten vseevropski okvir za ocenjevanje prostorske ustreznosti na ravni projektov. Nekatere države članice, kot so Nemčija, Avstrija, valonski del Belgije ali Portugalska, že imajo tak instrument. Z njim pridobljene izkušnje bi lahko vključili v razpravo. Tovrsten okvir ocenjevanja bi se moral uporabiti predvsem za večje projekte, financirane iz strukturnih skladov. To je še posebej potrebno za večje upoštevanje prostorske ustreznosti pri izbiri projektov za financiranje. Tudi zmanjšanje uporabe površin in večnamenska uporaba mestnih središč kot stanovanjskih in delovnih površin se uvrščata med predlagane cilje prostorske politike in bi morala še bolj kot doslej veljati kot pogoj pri dodeljevanju sredstev iz strukturnega sklada.

Pri izvajanju lizbonske strategije je treba v okvirnih nacionalnih strateških načrtih nameniti večjo pozornost teritorialni in urbanistični razsežnosti, ki bi morali postati eno od meril Komisije v okviru odprtega načina usklajevanja. Poleg tega se morajo teritorialni in urbanistični vidiki bolj upoštevati pri ocenjevanju in oblikovanju evropskih politik, na primer pri pregledu proračuna, politiki podeželja in evropski prometni politiki.

Sklep

Izpolnjevanje v teritorialni agendi in leipziški listini zastavljenih ciljev ni samo sebi namen, temveč služi trajnostni razvojni strategiji za izboljšanje kakovosti življenja vseh državljanov EU. Za EU ni značilna le velika teritorialna raznolikost na majhnem prostoru, temveč tudi visoka kakovost življenja, nenazadnje po zaslugi evropskega občutka za prostorsko načrtovanje ter trajnostno urbanistično in regionalno politiko. To prednost bi morala EU ohraniti. Uspešno izvajanje teritorialne agende in leipziške listine lahko k temu odločilno prispeva.

¹ 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".