



ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ PARLAMENTO EUROPEO EVROPSKÝ PARLAMENT EUROPA-PARLAMENTET
EUROPÄISCHES PARLAMENT EUROOPA PARLAMENT ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ EUROPEAN PARLIAMENT
PARLEMENT EUROPÉEN PARLAIMINT NA HEORPA PARLAMENTO EUROPEO EIROPAS PARLAMENTS
EUROPOS PARLAMENTAS EURÓPAI PARLAMENT IL-PARLAMENT EWROPEW EUROPEES PARLEMENT
PARLAMENT EUROPEJSKI PARLAMENTO EUROPEU PARLAMENTUL EUROPEAN
EURÓPSKY PARLAMENT EVROPSKI PARLAMENT EUROOPAN PARLAMENTTI EUROPARLAMENTET

Generální ředitelství pro vnitřní politiky Unie

**Tematické oddělení B: strukturální politika a politika soudržnosti
REGIONÁLNÍ ROZVOJ**

**Opatření v návaznosti na Územní agendu a Lipskou chartu:
evropský akční program územního rozvoje a územní
soudržnosti**

Sdělení ad hoc

IP/B/REGI/FWC/2006-166-Lot 05-C02-SC01

13/12/2007

PE 397.237

CS

Tato studie byla vypracována na žádost Výboru pro regionální rozvoj Evropského parlamentu.

Byla zveřejněna v následujícím jazyce (následujících jazycích):

– Originál: EN

– Překlad(y): DE, FR

Pracovní shrnutí bylo vydáno v následujících jazycích:

BG, CS, DA, DE, EL, EN, ES, ET, FI, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, SV

Autor (autoři):	Isabel Naylor	(ÖIR-Managementdienste GmbH)
	Peter Schneidewind	(ÖIR-Managementdienste GmbH)
	Gabriele Tatzberger	(Österreichisches Institut für Raumplanung/Rakouský institut pro územní plánování)

Odpovědný pracovník:	Ms Ivana Katsarova
	Policy Department B: Structural and Cohesion Policies
	European Parliament
	B-1047 Brussels
	E-mail: ipoldepb@europarl.europa.eu

Rukopis byl dokončen v prosinci 2007.

Tato studie je k dispozici na internetové adrese:
www.europarl.europa.eu/activities/expert/eStudies.do?language=EN

Brusel, Evropský parlament, 2007

Za názory uvedené v tomto dokumentu nesou odpovědnost výhradně autoři. Tyto názory nemusí nutně vyjadřovat oficiální stanovisko Evropského parlamentu.

Reprodukce a překlad pro nekomerční účely jsou povoleny za předpokladu, že bude uveden zdroj a že vydavatel o tom bude předem informován a bude mu zaslána kopie výtisku.



ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ PARLAMENTO EUROPEO EVROPSKÝ PARLAMENT EUROPA-PARLAMENTET
EUROPÄISCHES PARLAMENT EUROOPA PARLAMENT ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ EUROPEAN PARLIAMENT
PARLEMENT EUROPÉEN PARLAIMINT NA HEORPA PARLAMENTO EUROPEO EIROPAS PARLAMENTS
EUROPOS PARLAMENTAS EURÓPAI PARLAMENT IL-PARLAMENT EWROPEW EUROPEES PARLEMENT
PARLAMENT EUROPEJSKI PARLAMENTO EUROPEU PARLAMENTUL EUROPEAN
EURÓPSKY PARLAMENT EVROPSKI PARLAMENT EUROOPAN PARLAMENTTI EUROPAPARLAMENTET

Generální ředitelství pro vnitřní politiky Unie

**Tematické oddělení B: strukturální politika a politika soudržnosti
REGIONÁLNÍ ROZVOJ**

Opatření v návaznosti na Územní agendu a Lipskou chartu: evropský akční program územního rozvoje a územní soudržnosti

Obsah:

Sdělení *ad hoc* podrobně analyzuje důsledky Územní agendy a Lipské charty pro tvorbu politik EU. Poskytuje přehled témat a úkolů EU spojených s územním plánováním a stručně seznamuje s územním rozměrem současných politik EU. Podrobněji se zabývá vybranými oblastmi činností usilujících o posílení územní soudržnosti a doporučuje několik dalších kroků.

IP/B/REGI/FWC/2006-166-Lot 05-C02-SC

PE 397.237

CS

Shrnutí

V květnu 2007 se v Lipsku uskutečnila neformální ministerská schůzka o rozvoji měst a územní soudržnosti. Ministři členských států Evropské unie, kteří odpovídají za územní plánování, na ní přijali dokumenty *Územní agenda Evropské unie: Konkurenceschopnější Evropa rozmanitých regionů* (Územní agenda) a *Lipská charta o udržitelném rozvoji evropských měst* (Lipská charta). Oba politické dokumenty posloužily jako východisko tohoto sdělení *ad hoc*, jež analyzuje současný (převládající) stav tvorby politik územního plánování na úrovni EU a navrhuje řadu nezbytných kroků k posílení územní soudržnosti v Evropě a k dosažení vyváženého rozvoje evropských regionů.

1) Posouzení obou dokumentů

Uvedené dokumenty navazují na předchozí opatření v oblasti vytváření územní a městské politiky na úrovni EU.

Lipská charta o udržitelném rozvoji evropských měst má původ v zelené knize EK o městském prostředí z roku 1990 a v pilotních městských projektech pod záštitou strukturálních fondů pro období do roku 1999. Tyto činnosti byly v roce 2006 završeny schválením tematické strategie o městském prostředí, jež umožňuje využívat strukturální fondy na podporu investic do zlepšení kvality městského prostředí, a konečně přijetím Lipské charty. Charta zdůrazňuje důležitou úlohu měst při určování budoucích politik EU. Její význam spočívá především v tom, že se v ní ministři zavázali k zahájení vnitrostátních diskusí o tom, jakým způsobem lze městský rozměr integrovat do politik na různých úrovních. Lipská charta vyzývá města, aby více využívala integrovanou politiku rozvoje měst s důrazem na:

- vytvoření veřejných prostranství a zajištění jejich vysoké kvality;
- modernizaci infrastruktur a zlepšení energetické účinnosti;
- proaktivní inovační a vzdělávací politiky;
- podporu zanedbaných městských čtvrtí.

Také **Územní agenda** vychází ze starších politických dokumentů, z nichž nejvýznamnější byla Perspektiva evropského územního rozvoje (ESDP) z roku 1999. Územní agenda rozšířila hlavní zásady politik ESDP, jejichž cílem byl vyvážený a udržitelný rozvoj v Evropě, o šest dalších priorit, pokud jde o opatření v oblasti územního rozvoje. Těmito prioritami jsou:

- posílení polycentrického rozvoje a inovací propojením příměstských regionů a měst;
- nové formy partnerství a územní správy mezi venkovskými a městskými oblastmi;
- podporu regionálních center hospodářské soutěže a inovací;
- posílení a rozšíření transevropských sítí;
- podpora transevropského řízení rizik včetně dopadů změny klimatu;
- posílení ekologických struktur a kulturních zdrojů jakožto přínosu pro rozvoj.

Územní agenda sleduje ve srovnání s ESDP mnohem ambicióznější cíl zvyšování konkurenceschopnosti. Tato změna v přístupu odpovídá změnám v evropské regionální politice, v níž byl tradiční důraz na strukturálně slabé a znevýhodněné regiony nahrazen strategiemi, které usilují o zvyšování potenciálu a příležitostí ve všech regionech.

Územní agenda věnuje pozornost **všem typům regionů** a soustřeďuje se na jejich vzájemné vztahy i na úlohu oblastí určitého typu (např. pobřežních a horských oblastí) v těchto regionech. Zabývá se také úkolem koordinace politik EU a členských států, pokud jde o jejich územní dopady.

Lipská charta se oproti tomu týká pouze **jednoho typu územní jednotky** – měst – a přednostně se zabývá urbanistickými problémy. Klíčovým tématem je otázka subsidiarity. Názory na to, zda a jakým způsobem by se do této politické oblasti měla „vměšovat“ EU, se značně liší. Je sporné, zda „města“ a jejich problémy mají evropský rozměr. Na druhé straně je však zřejmé, že územní politiky jsou viditelné zejména v městských oblastech.

Územní agenda má tedy obecnější význam, zatímco Lipská charta se věnuje specifickému, nicméně významnému problému v rámci evropské územní politiky.

2) Územní rozměr, územní soudržnost a územní politiky

Ačkoli se zdá, že význam přídavného jména „územní“ je poměrně jasný, v kontextu tvorby politik EU je spíše nevyzpytatelný. Domníváme se, že pro pochopení diskuse o územním rozvoji v Evropě mají klíčový význam tři pojmy v nadpisu tohoto odstavce.

Územní rozměr je pojmem s nejširším významem. Propojuje sociálně-ekonomickou realitu s jedním či několika následujícími tvrzeními:

- místní a geografický kontext je důležitý;
- politiky je třeba přizpůsobit územnímu kontextu;
- je žádoucí tematicky sjednotit různé odvětvové politiky (na jakékoli úrovni), jež mají dopad na určité oblasti;
- pro úspěch strategií a jejich přiblížení obyvatelstvu v jednotlivých regionech má zásadní význam zapojení subjektů na nižších úrovních (regionálních či městských).

Územní agenda jako první používá a vysvětluje nové pojetí územní soudržnosti, jež se měla stát spolu se sociální a hospodářskou soudržností jedním z cílů Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Územní soudržnost má plnit tyto úlohy:

- zaměřit regionální a vnitrostátní politiky územního rozvoje na lepší využívání regionálního potenciálu a územního kapitálu, přičemž musí respektovat územní a kulturní rozmanitost Evropy a čerpat z ní;
- evropským regionům zabezpečit výhodnější pozici pomocí lépe vyhraněných regionálních profilů a pomocí celoevropské spolupráce zaměřené na podporu jejich propojenosti a na územní integraci;
- podporovat horizontální i vertikální soudržnost politik EU, jež mají dopad na územní rozvoj, tak, aby napomáhaly udržitelnému rozvoji na vnitrostátní i regionální úrovni.

Politika územní soudržnosti usiluje o vyváženější rozvoj tím, že zmírní stávající rozdíly, zamezí územní nerovnováze a uvede v soulad regionální politiku s odvětvovými politikami, jež mají dopad na územní rozvoj. V souvislosti s Lisabonskou strategií sleduje politika tyto cíle posílení územní soudržnosti:

- posílit města/městské sítě, jež jsou motorem územního rozvoje v Evropě, a podpořit jejich rozmanitost/identitu;
- zlepšit dostupnost regionů a územní integraci v EU;

- zachovat a zabezpečit evropské přírodní a kulturní hodnoty, zvyšovat jejich kvalitu a rozvíjet udržitelné vazby mezi městskými a venkovskými oblastmi.

Koncepce územní soudržnosti doplňující sociální a hospodářskou soudržnost zakotvenou ve Smlouvách propůjčí Komisi klíčovou úlohu při tvorbě příslušných politik. Tyto politiky budou muset nalézt řešení konkrétních problémů, kterým územní soudržnost čel. Mezi tyto problémy patří:

- regionální rozdíly a nevyváženost na úrovni EU i jednotlivých států;
- suburbanizace jako jeden ze způsobů neúčinného rozmístění socio-ekonomických aktivit (např. bydlení a dopravy) a přesouvání hospodářských aktivit a obyvatelstva z center měst na jejich periferie;
- periferní poloha regionů a další zvláštní geografické charakteristiky (např. ostrovů, nejvzdálenějších a řídko osídlených regionů atd.), jež mají nepříznivé důsledky pro přístup k veřejným a soukromým službám;
- rozdíly mezi severem a jihem, zejména pokud jde o finanční podporu a užívání IKT;
- ochrana životního prostředí; demografické změny, jejichž charakter se v jednotlivých oblastech liší a jež nejcitelněji zasahují méně rozvinuté regiony; vyšší ceny energií, které také ovlivňují jednotlivé regiony různým způsobem podle jejich současné skladby energií, hospodářské struktury a kulturního dědictví;

Tyto problémy jsou rovněž uvedeny jako výzvy územního rozvoje v podkladovém dokumentu Územní agendy. Tento seznam však není ani zdaleka úplný.

Přestože význam územního rozměru je obecně uznáván, při tvorbě politik EU není výslovně zohledněn.

Podle důležitosti jejich územního rozměru můžeme rozlišit tři skupiny politik EU. První skupinu představují politiky EU, v nichž územní hledisko převažuje a nelze jej pominout při přijímání a posuzování jednotlivých opatření a činností. Patří sem např. politika soudržnosti, společná zemědělská politika, politika rozvoje venkova, politika v oblasti životního prostředí a dopravní politika.

Téměř všechna opatření v rámci těchto politik mají teritoriální dopad a zasahují (pouze) určitá území. Veškerá politická opatření ve zmíněných oblastech jsou – více či méně záměrně – územně selektivní.

Do druhé skupiny náleží politiky EU s implicitnějším, avšak stále zřetelným územním rozměrem. Zahrnujeme sem námořní politiku či politiky v oblasti energetiky, rybolovu, vnitřního trhu a hospodářské soutěže.

Všechny uvedené politiky velmi úzce souvisí s územní soudržností, a proto by mohly být snadno označeny za územní politiky. V této studii jsou stručně popsány a zanalyzovány, avšak podrobněji se jimi nezabýváme. I když program ESPON 2006 představuje první úspěšný pokus o vyhodnocení územního rozměru a územního dopadu většiny z těchto oblastí politik, mnoho koncepčních a empirických otázek zůstává nezodpovězeno.

Na tomto místě je vhodné připomenout, že politika soudržnosti i společná zemědělská politika/politika rozvoje venkova je většinou realizována formou investic do infrastruktury nebo finančních pobídek/finanční podpory pro soukromé aktivity. Přístup k těmto finančním prostředkům je velmi zajímavý a významný nejen pro vlastní příjemce, ale i pro regiony všech členských států. Oproti tomu územní dopad politik v oblasti životního prostředí (obdobně, i když méně viditelně i dopravních politik) je určován převážně procesními ustanoveními na úrovni EU. Na místní, regionální a někdy i národní úrovni to vede nejen k vertikálnímu (úmysly regionu nejsou v souladu s právními předpisy EU), ale i horizontálnímu konfliktu zájmů (když regionální správa čelí odvětvovému konfliktu na regionální úrovni, např. mezi odbory pro životní prostředí a odbory pro hospodářství nebo zaměstnanost). V obou případech je zapotřebí koordinace na odpovídající územní úrovni. Tato funkce bývá nejčastěji přisuzována územnímu plánování. Z této praxe by se však nemělo vyvozovat, že územní plánování lze nebo že by dokonce mělo být obdobně koordinováno na úrovni EU.

Územní agenda zmiňuje ještě třetí skupinu politik se závažnými územními dopady, které však jsou příliš specifické na to, abychom o nich v tomto sdělení podrobně pojednali. Do této třetí skupiny patří mimo jiné politiky EU v oblasti výzkumu a rozvoje, zahraničního obchodu, bezpečnosti potravin, podnikání a průmyslu či daňová, hospodářská a měnová politika EU.

3) Doporučení

Bílá kniha o správě věcí veřejných zdůrazňuje, že při provádění právních předpisů je třeba opustit převážně odvětvový přístup a začít uplatňovat jednotnější politiku územní soudržnosti. Územní dopad politik EU v oblastech, jako je např. doprava, energetika nebo životní prostředí, je třeba řešit konzistentně. Stejně tak rozhodnutí přijatá na regionální a místní úrovni by měla být v souladu s vnitrostátními a evropskými zásadami udržitelného a vyváženého územního rozvoje v rámci Unie. Koordinace politik EU s vnitrostátními/regionálními politikami je úkolem správních orgánů na všech úrovních. Můžeme si být jisti tím, že jakékoli zdánlivě jednoduché řešení, ať vycházející z nejvyšší nebo nejnižší správní úrovně, je odsouzeno k nezdaru.

V našich doporučeních vycházíme ze stávajících nástrojů pro hodnocení a současných postupů tvorby politik na úrovni EU a zvažujeme, jaké kroky mohou být užitečné pro vytvoření soudržnější kombinace politik. Z těchto nástrojů jsou pro územní politiky nejvhodnější: posouzení vlivů na životní prostředí (EIA), strategické posouzení životního prostředí (SEA) a posouzení vlivů vypracované Komisí (IA). Je však třeba vzít v úvahu i stávající systém hodnocení v rámci politiky soudržnosti. Nástroj pro posouzení územního dopadu (TIA), který byl v řadě členských států zaveden jako nástroj pro plánování nebo tvorbu politik, lze v současnosti nejlépe popsat jako nástroj pro posouzení dopadu (územních) rozvojových projektů a plánů porovnáním s cíli politiky územního rozvoje nebo vyhlídkami jedné oblasti či většího územního celku.

Jak Územní agenda, tak Lipská charta obsahují politická doporučení. Zatímco Lipskou chartu lze chápat jako shrnující strategický dokument pro příslušné orgány, který rovněž zavádí adekvátní nástroje na úrovni EU, doporučení Územní agendy mají spíše obecný charakter.

Nejdůležitějším naplánovaným úkolem pro budoucí předsednictví je vypracovat akční plán. Portugalské předsednictví zahájilo práci na akčním programu provádění Územní agendy a slovinské předsednictví souhlasilo s tím, že přikročí k jeho realizaci. Doporučujeme, aby se tento akční plán soustředil na čtyři klíčové oblasti, tj.:

- **Zvyšování informovanosti**

Význam územního rozměru evropských politik a politického úsilí o vertikální a horizontální koordinaci zůstává mimo poměrně malou skupinu odborníků na územní rozvoj (ve správních orgánech i mimo ně) nadále nepochopen. Program ESPON 2013 má předpoklady k tomu, aby sehrál klíčovou úlohu při shromažďování a zpracovávání údajů, které mají sloužit ke zvyšování informovanosti. Dále je nutné, aby tyto informace šířili i političtí představitelé a aby je naplnili politickým zájmem. Domníváme se, že tuto úlohu by mohl převzít EP.

- **Proces koordinace politik**

Protože současný proces koordinace politik nepřinesl v oblasti územní politiky uspokojivé výsledky, doporučujeme, aby byl podpořen třemi kroky spadajícími do působnosti orgánů EU: ustavením skupiny pro územní soudržnost napříč jednotlivými službami, intenzivnějším politickým dialogem v rámci pravidelných neformálních schůzek ministrů odpovídajících za územní plánování a zavedením otevřené metody koordinace, včetně procesu vzájemného hodnocení. První opatření by posílilo horizontální koordinaci v rámci Komise a další dvě by řešila otázku koordinace vertikální.

- **Nástroje pro začlenění územního hlediska**

Nástroje pro posouzení dopadu plánovaných politických kroků a pro hodnocení stávajících politických opatření jsou na úrovni EU a ve většině členských států zřejmě velmi propracované. Domníváme se proto, že na úrovni EU není třeba vytvořit další (formální) nástroj TIA. Rozhodně však doporučujeme, aby byl územní rozměr začleněn do nadnárodních (a případně přeshraničních) nástrojů strategického posouzení životního prostředí a oficiálního nástroje posouzení vlivů vypracovaného Komisí. Tento krok by velmi pomohl pochopit územní rozměr politik EU a nadnárodních projektů.

- **Hodnocení navrženého akčního programu**

Je-li hlavním účelem navrženého akčního programu zaprvé zlepšení informovanosti o úloze územního rozměru v procesu dosahování hospodářské a sociální soudržnosti a zadruhé začlenění priorit Územní agendy a Lipské charty, rozlišujeme dva druhy výsledků, které je třeba při provádění tohoto akčního programu posoudit: a) provedení navrhovaných institucionálních inovací, případně dosažený pokrok, b) dosažení shody ohledně ukazatelů územní soudržnosti a jejich zavedení. Pokud jde o ukazatele, máme k dispozici (příliš) mnoho návrhů, avšak nebylo dosaženo shody ohledně jejich spolehlivosti a použitelnosti. Doporučujeme tedy, aby v rámci navrženého procesu otevřené metody koordinace bylo nejprve přijato toto rozhodnutí o relevantních a dostupných ukazatelích hodnocení územní soudržnosti, a tudíž i hodnocení dopadu akčního programu.