

ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ NA EVROPSKÉ ÚROVNI

Ve spojitosti s územním plánováním na evropské úrovni se většinou uvádějí 2 projekty – ESDP (European Spatial Development Perspective = Evropská perspektiva územního rozvoje) a ESPON (European Spatial Planning and Observation Network).

Debata o prostorové politice v rámci EU je podmíněna vybranými širšími trendy. Patří mezi ně:

- ▶ globalizace trhu;
- ▶ vznik konkurujících měst;
- ▶ kultura mobility.

Tyto trendy mění v rámci EU zejména pohled na města, která jsou chápána jako uzly v konkurenčně založené ekonomice. Na druhé straně je zde ovšem i pohled regionální solidarity usilující o odstraňování závažných meziregionálních rozdílů.

ESDP

ESDP není oficiální evropskou prostorovou politikou – jde o dokument schválený na zasedání ministrů odpovědných za územní plánování v roce 1999 v Postupimi. Lze si ji představit jako určitý prostorový rámec, ve kterém mají operovat ostatní evropské sektorové či regionální politiky. Jejich dopad byl v minulosti velice často přehlížen. Mezi politiky společenství s nejvyšším prokázaným územním dopadem patří především politika společenství na podporu soutěže (zvýšení konkurence mezi jednotlivými regiony/městy), transevropské sítě TEN (diferenciace lépe a hůře dostupných oblastí), strukturální fondy a jednotná zemědělská politika (CAP), resp. úvěrové projekty Evropské investiční banky.

Vypracování ESDP předcházely některé významné dokumenty EU jako např. Europe 2000 (1991), Europe 2000+ (1994) či Kompendium vybraných prostorových plánovacích systémů a politik (1997).

Principy (velmi vágní) lze vyjádřit v následujících bodech jsou v podstatě odrazem principů trvale udržitelného prostorového rozvoje zakotvených v německém plánovacím systému:

- ▶ Polycentrický prostorový rozvoj.
 - prostorově rovnovážný vývoj EU;
 - dynamická, atraktivní a konkurenceschopná města a městské regiony;
 - původní (exogenní) rozvoj venkovských oblastí
- ▶ Rovnoprávný přístup k infrastruktuře a znalostem.
- ▶ Zlepšený management přírodního a kulturního dědictví.

Otázkou zůstává nakolik mohou orgány EU vstupovat do územně-plánovacích nástrojů jednotlivých členských států – oblast prostorového plánování nebyla nikdy kompetenčně zakotvena ve smlouvách o EU. ESDP tedy nemá praktickou právní relevanci a je založena pouze na dobrovolnosti aktivit.

Praktická implementace principů ESDP je možná pouze skrze ty nástroje, kde mají evropské orgány reálnou sílu – těmi jsou v současnosti především programy v rámci iniciativy INTERREG III (projektově orientovaná trans-národní spolupráce). Skrze INTERREG tedy mohou v některých státech do plánovacích systémů pronikat myšlenky ESDP. Přestože řada států – např. Dánsko či Nizozemí - se o podobnou integraci národního a evropského plánovacího přístupu pokouší, v reálu je situace komplikována rozdílnými národními systémy vlastnictví půdy, plánovací kontroly, stavebních regulací, apod. Nadnárodní plánování se tak stává krajně obtížnou záležitostí.

Jednotný plánovací pohled na evropský prostor se navíc začíná rozpadat do více proudů. Nejvíce diskuse je spojeno s existencí tzv. pentagonu, tj. silně urbanizované oblasti vymezené zhruba městy Londýn, Paříž, Mnichov, Milán a Hamburg. Navrhována je specializovaná plánovací doktrína pouze pro tuto jádrovou městskou oblast. Řada dalších autorů navrhuje oddělené plánovací koncepce pro severní a jižní Evropu.

Polycentrický městský systém

Zejména koncept polycentrického vývoje se stal ústředním motivem nástinu evropské prostorové politiky - je založen na posílení ekonomické konkurenceschopnosti – odtud plyne výrazné napojení na systém transevropských sítí (TEN). Prostorovou koncentrací regionální konkurenceschopnosti jsou přirozeně

města. Jako teoretický růstový model byla navržena tzv. „dynamic global integration zone“ (dynamická globální integrační zóna). Již zmiňovaný „pentagon“ byl nejvýraznějším příkladem takovéto zóny, který měl být imitován i v ostatních částech EU (a to i přesto, že koncentrace ekonomických aktivit do městských zón může přinášet negativní dopady, např. dopravní zácpy – v protikladu ke konceptu trvale udržitelného rozvoje). Kromě toho existují některé izolované ostrovy významnějšího růstu (například Barcelona, oblast Oresund), kde HDP není ještě dostatečně vysoký, aby podstatně změnil současný nevyvážený územní rozvoj v souladu se základními cíli ESDP. Hospodářsko-zeměpisná situace Evropské unie se liší od situace například v USA, kde se nachází několika výrazných zón ekonomické integrace v globálním měřítku: Západní pobřeží (Kalifornie), Východní pobřeží, Jihozápad (Texas), Středozápad.

The European Union of 27 will be the living space of approximately 490 mill. people. The population of the EU will enlarge by 28 %. At the same time some 1.1 mill. km² will be added bringing the EU territory up to 4.3 mill. km² in total. The enlargement will increase the territory by 34 %.

The spatial structure of the enlarged EU will include a number of new metropolitan urban regions, small and medium-sized cities, a diversity of rural territories, mountain regions as well as islands. The European urban system will after the enlargement include a number of metropolitan areas holding the capital functions of the country in question. In many of the new Member States the capital holds a dominant position in the national urban system. However, in particular Poland seems to have a number of larger cities being important nodes. After the enlargement about 70 major cities with more than 500.000 inhabitants will be part of the spatial main structure of the EU 27. About 20% of the total EU-27 population will live in these cities.

From a global perspective, looking at the balance and polycentrism of an enlarged European Union, the current core area, the Pentagon shaped by London, Paris, Munich, Milan and Hamburg, becomes even more dominant in economic terms. Today around 41 % of the population of EU 15 are living in this core area, which is only 18 % of the EU 15 territory, and producing 49 % of the EU 15 GDP. In a global perspective the spatial structure of the EU 15 has mainly one dominant core and a periphery with some dynamic urban nodes.

With the enlargement the current core area becomes even more significant in spatial economic terms. The economic reality of the new Member States and their regions, nearly all of them performing a GDP/head (in PPS) below 75 % of the EU average, makes the Pentagon an even more dominant economic space. In an EU 27 the Pentagon will be only 14 % of the territory, 32 % of the EU citizens will live and work in this area, and the area will count for 46.5 % of the EU 27 GDP. The challenge of balance and polycentrism set out in European policy orientations for spatial development has then not become less.

Koncept integrovaných aglomerací a vzájemně spolupracujících velkých městských center byl postaven na evropské historické sídelní síti. Předpokládala se horizontální spolupráce mezi jednotlivými centry a jejich specializace. S celým konceptem pak těsně souvisí myšlenka tzv. městských sítí – malá a střední města mohou kompenzovat své nevýhody vůči velkým centrům (dané ekonomickou a populační nízkou velikostí) prostřednictvím spojování do kooperačních sítí. Přeshraniční spolupráce měst má nejen zvyšovat jejich ekonomický potenciál, nýbrž i naplňovat představu Evropy s potlačeným významem národních hranic.

Regiony Evropské unie mohou být konkurenceschopné a tak přispívat ke snížení nezaměstnanosti pouze tehdy, jestliže města, zvláště ta mimo globální integrační zóny a metropolitní regiony, budou mít dostatečný ekonomický potenciál. Mezi ně patří především takzvaná vstupní města, která umožňují přístup na území Evropské unie (velké námořní přístavy, mezikontinentální letiště, veletržní města, kulturní střediska), a dále menší města, která jsou aktivními regionálními centry revitalizujícími upadající venkovské regiony. Vstupní města zahrnují rovněž metropolitní regiony nacházející se na periferii, které mohou využívat specifických výhod, jako jsou nízké náklady na pracovní síly či speciální vztahy s ekonomickými centry mimo Evropu.

Globální ekonomická konkurenceschopnost je chápána jako riziko, environmentální kvality jsou v rámci konceptu považovány za ekonomickou proměnnou zvyšující konkurenceschopnost.

Navržené varianty polycentrické územní politiky jsou následující:

1. Posílení několika větších zón globální ekonomické integrace v EU, vybavených vysoce kvalitními globálními funkcemi a službami, včetně periferních oblastí prostřednictvím strategií nadnárodního územního rozvoje.

2. Posílení polycentrického a lépe vyváženého systému metropolitních regionů, svazků měst a městských sítí prostřednictvím užší spolupráce mezi strukturální politikou a politikou v oblasti Transevropských sítí (TEN) a prostřednictvím zlepšování vztahů mezi mezinárodními, národními a regionálními/lokálními dopravními sítěmi.
3. Prosazování integrovaných strategií územního rozvoje pro svazky měst v jednotlivých členských státech, v rámci nadnárodní a přeshraniční spolupráce, včetně příslušných venkovských oblastí a jejich menších měst.

Jde tedy o koncept v řadě případů rozporuplný. Polycentricita uplatňovaná např. na regionální úrovni vede k podpoře sítí měst a sídel relativně malé populační a ekonomické velikosti, zatímco ten stejný koncept aplikovaný na úroveň evropskou se bude dotýkat především rozvoje větších metropolitních areálů. Konkrétní kroky na lokální, regionální, či evropské úrovni pak mohou vést ke kontraproduktivním výsledkům.

Mobilita/dostupnost

ESDP velice silně akcentuje význam mobility a to ve dvou významech – 1. v kontextu periferních regionů jde o jejich dostupnost/akcesibilitu, 2. v kontextu jádrových městských oblastí jde spíše o efektivitu dopravy. Mobilita/dostupnost (dopravní či telekomunikační) je kritickou prioritou, jelikož na ní stojí propojení v rámci městské aglomerace, resp. mezi jednotlivými centry. ESDP si ovšem na druhou stranu uvědomuje riziko tzv. „pump“ efektu (odlévání zdrojů ze strukturálně slabého či periferního regionu po jeho napojení dopravní infrastrukturou) a „tunelového“ efektu (dopravní infrastruktura prochází regionem bez jeho napojení). Příklady z periferních oblastí Finska či Švédska po připojení regionálními aerolinkami hovoří o situaci, kdy místní ekonomiky se staly pouze zázemím ekonomicky silnějšího centra.

V případě problematiky efektivity dopravy jde o fakt, že další nárůst intenzit již výrazně omezuje konkurenceschopnost řady městských oblastí, resp. přispívá k de-koncentraci vybraných činností do širšího území. Tato situace již nemůže být řešena pouhým rozšiřováním stávající, zejména silniční, dopravní infrastruktury, spíše přechodem ke kvalitativně novým druhům (vysokorychlostní železnice).

ESPON

Pro posílení vlivu jednotlivých expertů a odborníků na územní plánování v rámci formulace prostorové vize EU byla spuštěna vědecká síť ESPON (2002). Jedním z jejích úkolů bylo mj. zajištění kvalitních a srovnatelných dat z jednotlivých národních úrovní. Mezi další hlavní úkoly patří:

- ▶ identifikace hlavních prostorových trendů v měřítku území EU;
- ▶ kartografické zachycení ústředních prostorových nerovnováh a jejich intenzity;
- ▶ sestavení územních indikátorů, databází a metodologií pro hodnocení vývoje.

Literatura a zdroje:

- ▶ Evropská komise, Kompendium Evropské unie o systémech, politikách a zásadách územního plánování, Ústav územního rozvoje, Brno, 2000, 194 s.
- ▶ WILLIAMS, R. H. (2000): Constructing the European spatial development perspective--for whom? *European Planning Studies* 8, 3, s. 358 – 365
- ▶ FALUDI, A. (2000): The European spatial development perspective--what next? *European Planning Studies* 8, 3, s. 237 - 250
- ▶ www.espon.lu