

Část A

**Dosažení vyváženého a trvale udržitelného rozvoje
území Evropské unie:
Příspěvek politiky územního rozvoje**

1 Přístup k územnímu rozvoji na evropské úrovni

1.1 „Území“: Nová dimenze evropské politiky

(1) Charakteristickým územním rysem Evropské unie (EU) je kulturní mnohotvárnost soustředěná na malé ploše. To Evropskou unii odlišuje od jiných velkých ekonomických zón světa, jako jsou Spojené státy, Japonsko a MERCOSUR¹. Tato mnohotvárnost, která je patrně jedním z nejvýznamnějších rozvojových faktorů Evropské unie, musí být při evropské integraci zachována. Politika územního rozvoje proto nesmí standardizovat místní a regionální identity v Evropské unii, které pomáhají obohacovat kvalitu života jejich obyvatel.

(2) Od doby, kdy vstoupila v platnost Evropská hospodářská a měnová unie (European Economic and Monetary Union - EMU), došlo k významnému pokroku v evropské integraci². S prohlubující se hospodářskou a společenskou integrací ztrácejí vnitřní hranice stále více svůj oddělovací charakter a dochází k rozšiřování vztahů a vzájemné závislosti mezi jednotlivými městy a regiony členských států. To vede k tomu, že důsledky regionálních a národních projektů i projektů na úrovni Společenství v jedné zemi mohou mít významný dopad na územní strukturu jiných členských států. Při realizaci politiky Společenství bude nutno v budoucnu věnovat větší pozornost v rané fázi územním faktorům, zvláště proto, že již nebude možno kompenzovat nerovnoměrnost regionální produktivity příslušnou úpravou směnných kurzů. Územní plánování může v tomto směru zamezit prohlubování takovýchto regionálních rozdílů.

(3) Rozvojové projekty se v jednotlivých členských státech navzájem nejlépe doplňují, jsou-li zaměřeny na dosažení společných cílů v oblasti územního rozvoje. Národní politiky územního rozvoje členských států a sektorová politika EU proto vyžadují jasné územně transcendentní směrnice rozvoje. Tyto směrnice jsou uvedeny v této **Evropské perspektivě územního rozvoje (ESDP)**, kterou vypracovaly členské státy ve spolupráci s Evropskou komisí.

(4) Soutěž v rámci Jednotného evropského trhu představuje jednu z hnacích sil územního rozvoje v Evropské unii a v rámci EMU se ještě více prohloubí. Přestože jednotlivé regiony, města a místní orgány již začaly v různých oblastech spolupracovat, navzájem spolu soutěží o hospodářské činnosti, pracovní místa a infrastrukturu. Ne všechny evropské regiony však v současné době vycházejí ze stejné startovací čáry. To komplikuje posilování ekonomické a společenské soudržnosti EU. Proto je důležité usilovat o postupně dosažení územní vyváženosti, která by zajistila

rovnoměrnější zeměpisné rozložení růstu na celém území EU (se zaměřením na soudržnost).

(5) Vzhledem k vážným problémům na trhu pracovních sil ve většině regionů Evropské unie musí politika územního rozvoje napomáhat zajišťování nových a trvalých pracovních příležitostí pro jejich občany. Občané mohou přejímat plnou odpovědnost za utváření svého života a pozitivním způsobem využívat výhod evropské integrace ve svém regionu pouze tehdy, budou-li zde existovat dobře vyvážené regionální trhy pracovních sil.

(6) Dlouhodobé trendy územního rozvoje v Evropské unii jsou především ovlivňovány třemi faktory:

- progresivní hospodářskou integrací a související zvýšenou spoluprací mezi členskými státy;
- rostoucím významem místních a regionálních komunit a jejich úlohou v územním rozvoji;
- předpokládaným rozšířením Evropské unie a rozvíjením těsnějších styků s jejími sousedy.

(7) Otázky územního rozvoje v Evropské unii lze v budoucnu řešit pouze cestou spolupráce mezi různými vládními a administrativními úrovněmi. V souvislosti s evropskou integrací se vytvářejí užší vztahy na všech úrovních: mezi samotnými regiony i mezi regiony a národními a evropskými orgány. Města a regiony se stávají závislejšími jak na globálních trendech tak i na rozhodnutích přijatých na úrovni Společenství. Evropská integrace může napomáhat územnímu rozvoji podporou účasti měst a regionů.

(8) ESDP poskytuje možnost rozšíření horizontu za rámec čistě sektorových politických opatření, umožňuje soustředit se na celkovou situaci evropského teritoria a rovněž přihlížet k rozvojovým příležitostem vznikajícím v jednotlivých regionech. Nové formy spolupráce navrhované v ESDP by měly v budoucnu přispět k součinnosti při vypracování sektorové politiky - která byla dosud realizována samostatně - tam, kde se dotýká stejného území. Společenství rovněž vyžaduje především aktivní spolupráci měst a regionů, aby mohlo být dosaženo cílů Evropské unie způsobem, který je pro občana přijatelný. Tímto způsobem se realizuje princip subsidiarity, který je zakotven ve Smlouvě o Evropské unii.

1.2 Rozdíly v územním rozvoji

(9) S více než 370 miliony obyvatel na ploše 3,2 milionů čtverečních kilometrů a s hrubým ročním domácím produktem (HDP) 6,8 trilionů ECU představuje Evropská unie jeden z největších a ekonomicky nejsilnějších regionů světa.³

(10) V Evropské unii se však projevují vážné hospodářské nerovnoměrnosti, které brání realizaci regionálně vyváženého a trvale udržitelného územního rozvoje. S tím spojené nerovnoměrné rozložení ekonomického potenciálu lze vyjádřit následujícím způsobem (viz Mapa č. 1). Oblast uprostřed Evropské unie, včetně metropolí Londýn, Paříž, Milán, Mnichov a Hamburk, zahrnuje 40 % celkového počtu obyvatel EU, podílí se 50 % na celkovém HDP Evropské unie a zaujímá 20 % jejího území.⁴ Avšak v jižních částech EU, od Portugalska po jižní Španělsko, jižní Itálii a Řecko, a rovněž v nových německých spolkových zemích dosahuje HDP v přepočtu na jednoho obyvatele pouze 50 až 65 % průměru EU. V některých oblastech severní periferie teritoria EU, například v severním Finsku a na severu Spojeného království, není ekonomická situace o mnoho lepší; zámořská území většinou dosahují HDP v přepočtu na jednoho obyvatele necelých 50 % průměru Evropské

unie.⁵ ESDP může přispět k dosažení územně vyváženějšího rozvoje ve střednědobém horizontu.

(11) V letech 1986 až 1996 bylo 25 regionů⁶ v Evropské unii s nejnižším HDP v přepočtu na jednoho obyvatele jen zčásti schopno snížit svoji relativní zaostalost. V uvedených letech se jejich HDP na jednoho obyvatele zvýšil z 52 % průměru EU v roce 1986 na 59 % v roce 1996. V roce 1986 byl HDP na jednoho obyvatele ve 25 nejvíce prosperujících regionech 2,7krát větší než tato hodnota ve 25 nejchudších oblastech; o deset let později byl tento rozdíl v HDP na jednoho obyvatele pouze 2,4krát větší. Při tomto pomalém tempu dohánění zůstávají rozdíly v rámci Evropské unie nadále veliké. Podle výpočtů Evropské komise (DG XVI) představují rozdíly v roce 1996 mezi jednotlivými státy USA méně než 50 % rozdílů mezi srovnatelnými regionálními útvary v EU.⁷

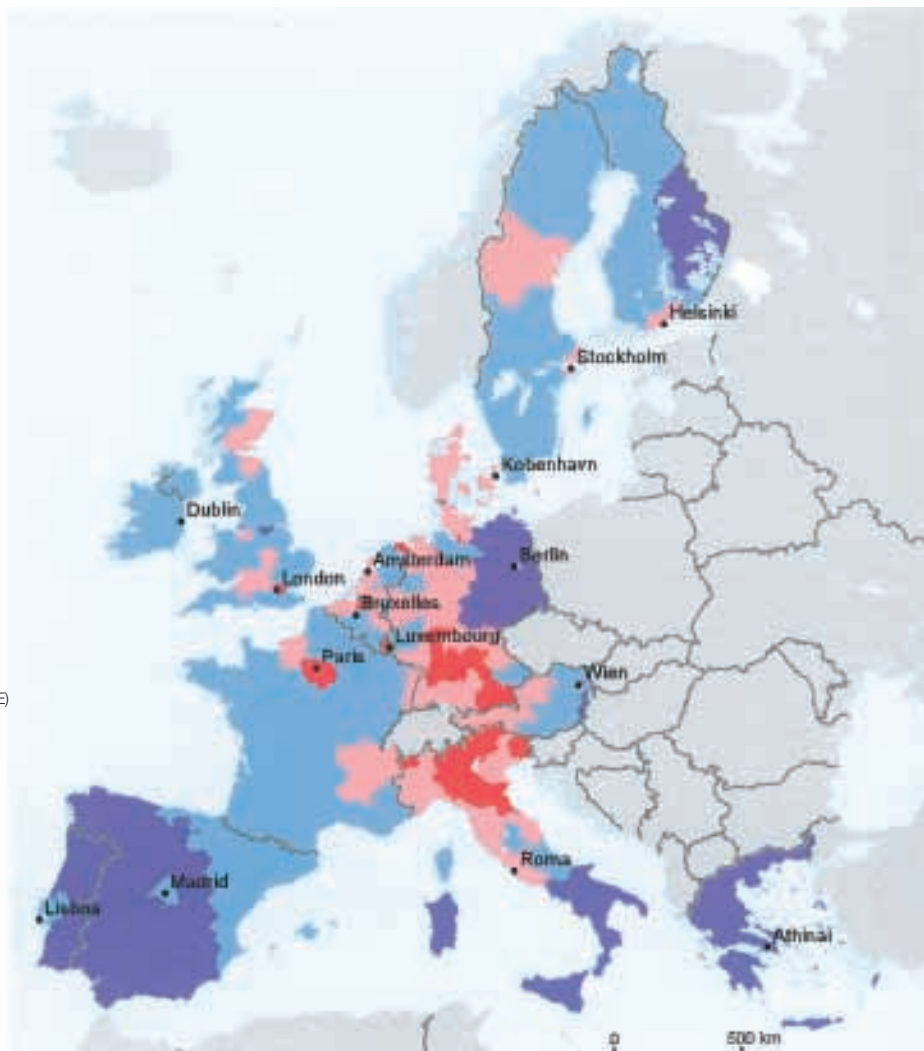
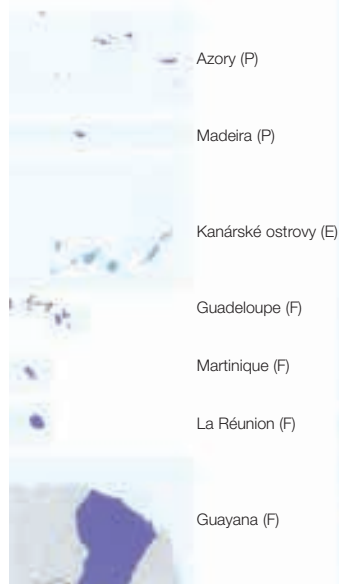
Mapa č. 1: Hrubý domácí produkt

HDP v přepočtu na 1 obyvatele
v roce 1995
Index: EUR 15 = 100

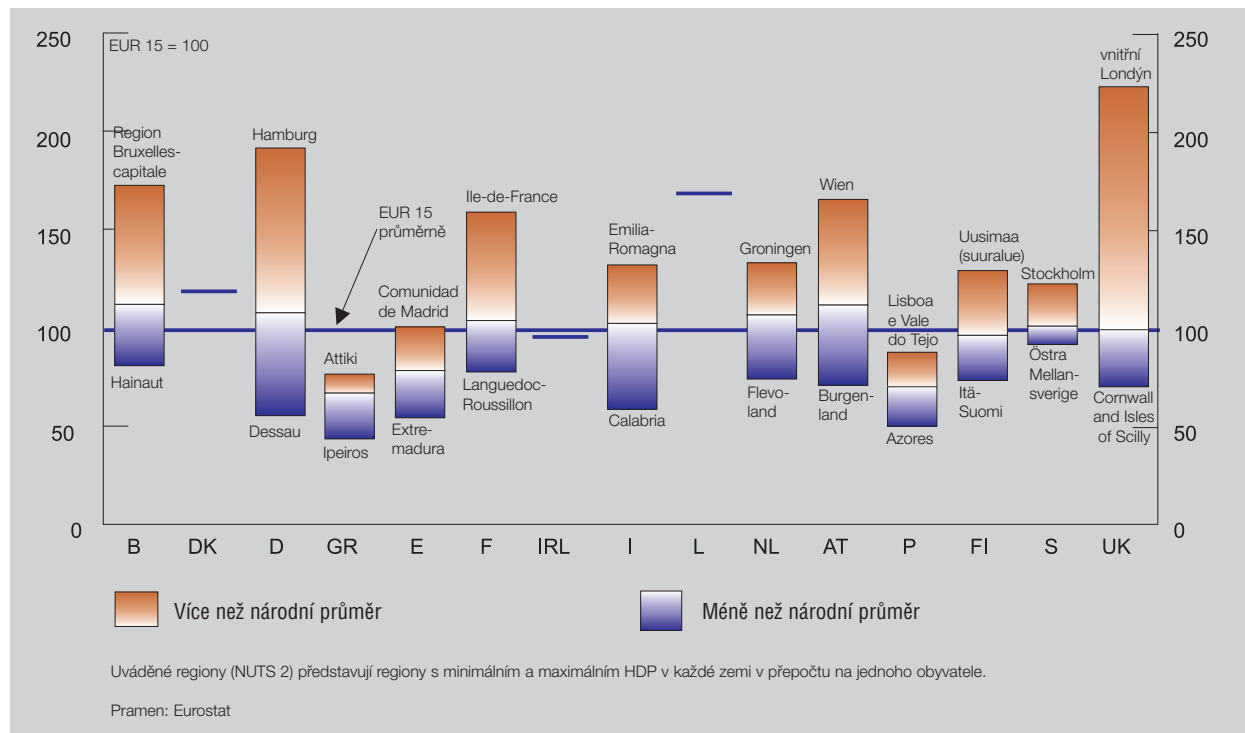
NUTS 2



Pramen: Eurostat



Obr. 1: Regionální rozdíly v HDP na jednoho obyvatele podle členských zemí v roce 1996

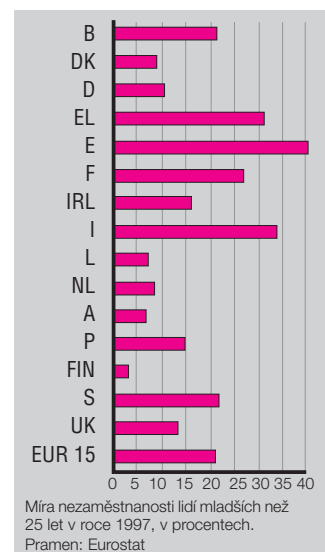


(12) Zatímco se tedy rozdíly v ekonomické síle mezi „prosperujícími“ a „chudými“ regiony pomalu zmenšují, vzrůstají na druhé straně regionální rozdíly v rámci většiny členských států. Je tomu tak proto, že centra urbanizace s relativně velkou hospodářskou silou ve čtyřech srovnatelných zemích (Řecko, Španělsko, Portugalsko a Irsko) mívají často vyšší tempo růstu než chudší, většinou venkovské oblasti v těchto členských státech. Dále pak existují ve „více prosperujících“ členských státech často rozdíly mezi dříve prosperujícími regiony s upadajícím průmyslem, které vykazují relativně slabou ekonomickou dynamiku, a regiony se stabilním ekonomickým růstem (viz Obr. 1).

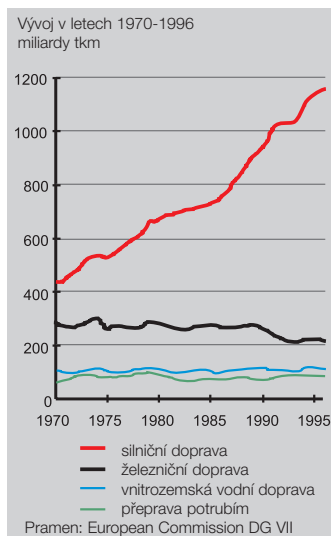
(13) ESDP vychází z předpokladu, že růst sám o sobě ani konvergence klíčových ekonomických ukazatelů nestačí k vytvoření vyvážené a trvale udržitelné hospodářské a územní struktury v Evropské unii. Hospodářský růst musí zasáhnout širší okruh obyvatelstva prostřednictvím zvýšené zaměstnanosti. Jedním z nejdůležitějších úkolů Evropské unie je boj proti vysoké nezaměstnanosti. Poté co úroveň nezaměstnanosti dosáhla maxima ve výši 18,5 milionů nezaměstnaných (v roce 1994), poklesl koncem roku 1998 počet nezaměstnaných na 16,5 milionů. To však stále ještě představuje téměř 10 % průceschopného obyvatelstva. Nezaměstnanost vážným způsobem narušuje život

jednotlivce a v obecnější rovině vede k devaluaci kvalifikace a ke ztrátě výrobního potenciálu a potenciálu přidané hodnoty v rámci celé Evropské unie. 50 % nezaměstnaných lidí je bez zaměstnání více než jeden rok. Úroveň nezaměstnanosti mládeže v Evropské unii přesahuje 20 % a mezi jednotlivými členskými státy se v tomto směru projevují velké rozdíly (viz Obr. 2).

Obr. 2: Nezaměstnanost mládeže



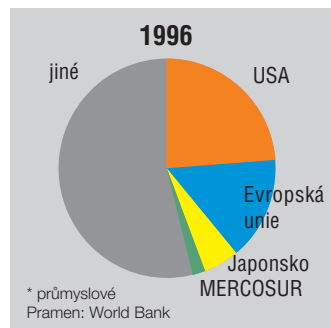
Obr. 3: Nákladní doprava



(14) Vzdávající ekonomická integrace v rámci Evropské unie a rostoucí vnitřní obchod mezi členskými státy EU vedou k neustálému zvyšování osobní i nákladní dopravy. Došlo především k výraznému nárůstu objemu silniční nákladní dopravy v Evropě, který vyvolal regionální tlaky na strukturu osídlení a dopravní infrastrukturu (viz Obr. 3).

(15) Vzdávající objem dopravy a neefektivní organizace struktur osídlení způsobuje, že se Evropská unie významnou měrou podílí na celosvětových emisích CO₂, spolu s jinými velkými průmyslovými zeměmi a regiony (viz Obr. 4). Významným úkolem v oblasti územního rozvoje je přispívat k dosažení cílů oznámených Evropskou unií na mezinárodních konferencích o životním prostředí a klimatu a týkajících se snižování emisí do globálního ekologického systému.

Obr. 4: Emise CO₂*



(16) Přírodní a kulturní dědictví Evropské unie je ohroženo procesy hospodářské a společenské modernizace. Evropské kulturní krajiny a města, stejně jako nejrůznější přírodní a historické památky jsou součástí evropského dědictvím. Jeho podpora se musí stát významným úkolem pro moderní architekturu a plánování měst a krajiny ve všech regionech Evropské unie.

1.3 Základní cíle ESDP

(17) Vzhledem k existujícím regionálním rozdílům v úrovni rozvoje a k leckdy stále ještě rozporným územním účinkům politiky Společenství musejí všichni, kdo jsou odpovědní za územní rozvoj, přivítat tyto politické směrnice pro územní rozvoj. Perspektiva územního rozvoje v Evropě vychází ze záměru Evropské unie dosáhnout vyvá-

ženého a trvale udržitelného rozvoje, především posilování hospodářské a společenské soudržnosti.⁸ V souladu s definicí uvedenou ve zprávě Spojených národů⁹ zahrnuje trvale udržitelný rozvoj nejen ekologicky zdravý hospodářský rozvoj, který zachovává stávající zdroje pro využití příštím generacím, ale obsahuje i vyvážený územní rozvoj. To především znamená uvést do souladu společenské a hospodářské nároky na územní rozvoj s ekologickou a kulturní funkcí dané oblasti, a tak přispět k trvale udržitelnému a celkově vyváženému územnímu rozvoji. Evropská unie se bude proto postupně vyvíjet, spolu se zachováním regionální mnohotvárnosti, ve směru od hospodářské unie k unii ekologické a unii sociální (viz Obr. 5).

(18) Tento záměr se promítá v trojúhelníku spojujícím tři následující hlavní cíle evropské politiky:

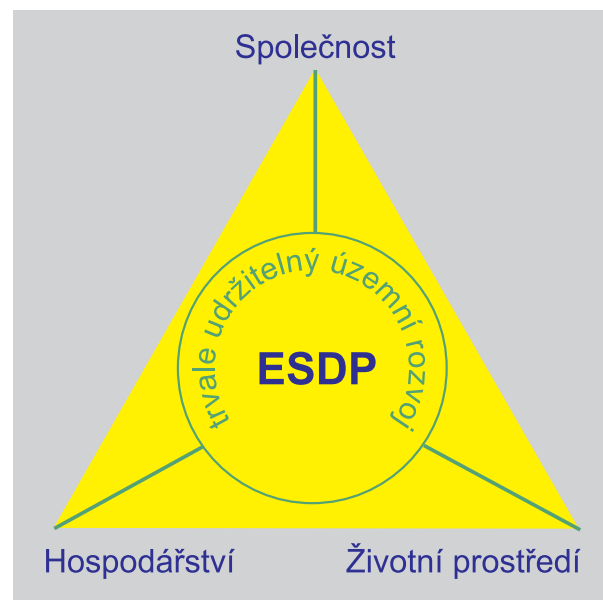
- hospodářskou a sociální soudržnost;
- zachování přírodních zdrojů a kulturního dědictví; a
- vyváženější konkurenceschopnost evropského území.

K dosažení územně lépe vyváženého rozvoje je nutno tyto cíle sledovat současně ve všech regionech Evropské unie a přihlížet k jejich interakcím.

(19) Politika územního rozvoje napomáhá trvale udržitelnému rozvoji Evropské unie prostřednictvím vyvážené územní struktury. Již v roce 1994 se ministři odpovědní za územní plánování dohodli na třech politických směrnicích pro územní rozvoj Evropské unie¹⁰:

- rozvoj vyváženého a polycentrického urbanistického systému a nového vztahu mezi městem a venkovem;

Obr. 5: Trojúhelník cílů: Vyvážený a trvale udržitelný územní rozvoj



- zajištění parity přístupu k infrastruktuře a poznatkům; a
- trvale udržitelný rozvoj, prozíravé řízení a ochrana přírodního a kulturního dědictví.

Cíle stanovené v ESDP by měly plnit evropské instituce a vládní a správní orgány na národní, regionální i místní úrovni.

(20) Posílení strukturálně slabších oblastí Evropské unie a zlepšení životních a pracovních podmínek bez ohledu na státní hranice v oblastech s různou úrovní rozvoje představuje obrovský úkol. Cíle rozvoje, rovnováhy a ochrany je nutno navzájem sladit. Politika zaměřená pouze na rovnováhu by vedla k oslabení ekonomicky silnějších regionů a současně ke zvýšení závislosti méně preferovaných oblastí. Rozvoj sám o sobě by napomáhal zvyšování regionálních rozdílů. Nadměrný důraz na ochranu či zachování územních struktur na druhé straně s sebou nese riziko stagnace, neboť může zpomalit modernizační trendy. Důraz kladený na jednotlivé cíle v souladu s jejich vzájemnými souvislostmi podle místních podmínek představuje jediný možný způsob dosažení vyváženého a trvale udržitelného rozvoje v Evropské unii.

(21) ESDP obsahuje vizi budoucího území Evropské unie. Ve svých záměrech a směrnicích představuje obecný pramen referencí pro akce s územním dopadem podnikané jak veřejnými tak i soukromými orgány. Kromě toho má působit jako pozitivní signál pro široké zapojení veřejnosti do politické diskuse o rozhodnutích na evropské úrovni a o jejich důsledcích pro města a regiony v Evropské unii.

1.4 Status ESDP

(22) V dokumentu ESDP členské státy spolu s Evropskou komisí prohlašují, že při realizaci evropské integrace chtějí zachovat mnohotvárnost a dosáhnout regionálně vyváženějšího a trvale udržitelného rozvoje v Evropské unii. Toto stanovisko podporuje i Evropský parlament, Výbor pro regiony a Hospodářský a sociální výbor. ESDP jako právně nezávazný dokument představuje politický rámec pro lepší spolupráci mezi jednotlivými oblastmi sektorové politiky Společenství s významnými územními dopady a spolupráci mezi členskými státy, jejich regiony a městy. Je proto v souladu s politickými zásadami schválenými v roce 1994, vyjádřenými následovně:

- územní rozvoj může rozhodujícím způsobem přispět k dosažení zamýšlené hospodářské a sociální soudržnosti,
- stávající kompetence institucí odpovědných za politiku Společenství zůstávají beze změny. Dokument ESDP může přispět k realizaci politiky Společenství mající

územní dopad, aniž by však omezoval odpovědné instituce při plnění jejich povinností,

- ústředním záměrem bude dosažení trvale udržitelného a vyváženého rozvoje,
- bude zpracován tak, aby respektoval stávající instituce, a nebude závazný pro členské státy,
- bude respektovat princip subsidiarity,
- každá země z něj bude vycházet v rozsahu, v němž si přeje do své národní politiky¹¹ zahrnout aspekty evropského územního rozvoje.

1.5 ESDP jako proces

(23) ESDP je výsledkem intenzivní diskuse mezi členskými státy navzájem a s Evropskou komisí o územním rozvoji Evropské unie. Belgie jako předsedající země předložila návrh na vypracování ESDP¹². Ministři odpovědní za územní plánování se na Korfu¹³ dohodli na rámci a výchozích politických variantách územního rozvoje v Evropské unii. Hlavní principy (koncepte) rozvoje osídlení byly stanoveny na poradě ministrů v Lipsku¹⁴. Za následného předsednictví Francie¹⁵, Španělska¹⁶ a Itálie¹⁷ byly vypracovány zásadní scénáře a analýzy pro náležité hodnocení územního rozvoje. Od irského předsednictví se prohloubil potenciál Trojky k realizaci kooperativní činnosti v rámci Výboru pro územní rozvoj tak, aby byla zajištěna kontinuita jeho práce¹⁸. Nizozemsko za svého předsednictví předložilo první návrh ESDP, po němž následovala široká celoevropská diskuse¹⁹. Za předsednictví Lucemburska²⁰ a Spojeného království²¹ byl kladen důraz na realizaci resp. aplikaci ESDP. Za rakouského předsednictví²² došlo dále k rozšíření dialogu s kandidátskými zeměmi.

(24) Pomocí konzultací na národní i evropské úrovni bylo dosaženo široké účasti institucí i skupin odpovědných za územní rozvoj. Na základě „Prvního oficiálního návrhu ESDP“ (Noordwijk Dokument/červen 1997) došlo k rozsáhlým konzultacím ve všech patnácti členských státech, včetně ústředních vlád, regionů a společenských skupin. Kromě toho uspořádala Evropská komise spolu s členskými státy řadu veřejných seminářů o klíčových otázkách ESDP. Další významné podněty pro ESDP přinesly připomínky evropských institucí (Evropského parlamentu²³, Výboru pro regiony²⁴, Hospodářského a sociálního výboru²⁵) a meziservisní konzultace Evropské komise. ESDP tak představuje výsledek celoevropské veřejné diskuse.

(25) Politické cíle a varianty navržené v ESDP jsou určeny k řízení územního rozvoje územní struktury patnácti členských států. Zvažování současných poměrů v území okolností v rané fázi a náležité zhodnocení možných dopadů sektorových plánovacích rozhodnutí na rozvoj měst a regionů je trvalým procesem. Stejně jako v případě jiných do-

kumentů, plánů a programů zaměřených na další podníce-
ní územního rozvoje, musí i Perspektiva územního rozvoje
v Evropě být podrobena periodické revizi. Na budoucí územ-
ní rozvoj Evropy bude mít velký vliv rozšíření Evropské unie
a další politické události, jako například rozšíření dialogu
se státy hraničícími se Středozezemním mořem. Pokud bude
dokument ESDP revidován, bude hlavní důraz patrně klad-
den na rozšíření Evropské unie a s tím související otázky
územního rozvoje.

(26) Členské státy musejí při uplatňování ESDP úzce spo-
lupracovat mezi sebou navzájem i s Evropskou komisí. Pře-

vádění cílů a variant stanovených v Kapitole 3 do konkrétní
politické činnosti bude probíhat postupně. Počáteční návr-
hy na aplikaci ESDP ze strany různých institucí na různé
úrovni jsou uvedeny v Kapitole 4. Jakmile bude dokument
ESDP schválen, bude možno ihned realizovat některá opat-
ření a projekty. Jiné varianty a návrhy budou vyžadovat další
diskusi a vyjasnění na evropské úrovni. Patří sem přede-
vším výměna zkušeností a sledování a vyhodnocování
územního rozvoje. Po schválení dokumentu bude muset
rovněž pokračovat diskuse o budoucím zaměření politiky
územního rozvoje v Evropě v rámci Výboru pro územní roz-
voj.