

# POLITIKA A KONCEPCE ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ NA EVROPSKÉ ÚROVNI

## Vlivy na národní systémy územního plánování

**Karina M. Pallagst**

*I přes svůj neformální charakter se územní plánování v posledních letech stalo na evropské úrovni oblastí, v níž je nyní objektem vlastního výzkumu a aktivit. Prozatím přitahuje instituce a členské státy EU. Na evropské úrovni proto už není dostačující pouze mít informace o systémech územního plánování v sousedních zemích. V rámci probíhajících procesů změn v územním plánování je stále zjevnější skutečnost, že je zapotřebí kritické analýzy národních systémů plánování a posílení jejich způsobilosti v transnacionálním/nadnárodním kontextu. Vystává otázka, zda v dlouhodobé perspektivě dojde k harmonizaci systémů územního plánování a pomocí kterých ukazatelů je možno orientovat se v tomto vývoji.*

Tato práce vychází z these, že zkušenosti dosud získané v oblasti územního plánování na evropské úrovni mohou nabídnout zásadní aspekty pro vypracovávání národních systémů územního plánování zaměřené do budoucnosti, protože jsou založeny na minimálním konsensu evropských zemí. Formulace těchto „minimálních standardů“ pro národní systémy územního plánování na evropské úrovni může například podpořit systémy územního plánování v zemích střední a východní Evropy, které ještě procházejí zásadní transformací.

Na základě těchto skutečností se v následujícím textu snažíme o vypracování profilu požadavků kladených na národní systémy územního plánování, jež vycházejí z územního plánování na evropské úrovni. V úvahu budou vzaty nejvýznamnější charakteristické rysy územního plánování na evropské úrovni, jež lze zevšeobecnit.

### **1. Vypracování profilu požadavků kladených na národní územní plánování vycházející z územního plánování na evropské úrovni**

Územní plánování na evropské úrovni nevychází z organizačního nebo legálního rámce, jako je tomu u národních systémů územního plánování, nýbrž sestává – podobně jako stavba z cihel – z různých kompetencí a úkolů. Je tedy nutno mít na paměti, že rozvoj a další vypracovávání územního plánování na evropské úrovni byly do značné míry ovlivněny členskými zeměmi. Z tohoto důvodu jsou na této úrovni dávány dohromady různé kultury plánování<sup>1)</sup>. Není překvapující, že územní plánování na evropské úrovni je v současnosti víceméně tavicím kotlem různých přístupů a chápání územ-

ního plánování a může fungovat jako platforma harmonizace různých systémů územního plánování, jaké jsou v členských zemích EU.

Ke zkoumání těchto aktuálních problémů bude nutno vypracovat profil požadavků kladených na národní systémy územního plánování, které vycházejí z politiky a koncepcí územního plánování na evropské úrovni. K vypracování tohoto profilu se budou vztahovat otázky:

1. Které z faktorů charakteristických pro územní plánování na evropské úrovni by mohly být užitečné pro národní systémy územního plánování?
2. Které další požadavky kladené na národní systémy územního plánování vystávají v důsledku nutnosti participovat na územním plánování na evropské úrovni?

Za účelem formulace potenciálních požadavků kladených na národní systémy územního plánování budou vypracovány hlavní charakteristiky územního plánování na evropské úrovni.

#### **Ukazatel 1: Subsidiarita jako princip organizace**

Především je důležité, aby územní plánování na evropské úrovni bylo takovou pracovní oblastí působnosti, v níž žádná z institucí nedostane formální/oficiální kompetence.

Pro tyto případy slouží na evropské úrovni princip subsidiarity. Přístupem „zdola nahoru“ jsou členské země EU odpovědné za aktivity v rámci evropského územního plánování. Jako první příklady lze uvést vypracování ESDP<sup>2)</sup>, politiku transevropských sítí nebo vytvoření scénářů trendů pro evropský kontinent<sup>3)</sup>. Uvedené aktivity ukazují, že tohoto principu se v územním plánování a rozvoji již používá.

Přesto však neexistuje v územním plánování evropských zemí srovnatelný ter-

mín jako subsidiarita. Ani termín „participace“, ani německý výraz „Gegenstromverfahren (proces zpětné vazby)“<sup>4)</sup> charakter subsidiarity nevystihují. Z tohoto důvodu bude prvním požadavkem kladeným na národní územní plánování princip subsidiarity.

#### **» Požadavek: Subsidiarita**

Princip subsidiarity současně vede ke zvyšování kompetencí na místní, zvláště pak na regionální úrovni. V rámci sledování trendu „Evropa regionů“ byl vytvořen např. Výbor regionů. Tak se regionální úrovni dostává v rámci evropské plánovací hierarchie významné úlohy. Jiným požadavkem kladeným na národní systémy územního plánování bude tedy posilování regionální úrovně.

#### **» Požadavek: Posilování regionální úrovně**

#### **Ukazatel 2: význam strukturální politiky EU pro územní plánování**

Strukturální politika EU do značné míry přispívá k územnímu rozvoji členských zemí. Územní aspekt regionální politiky EU vyplývá hlavně ze vstupu finančních prostředků a z přístupu, který je zaměřen na projekty a opatření. Implementace projektů a aktivit regionální politiky je často vyšší než implementace některých územních plánů členských zemí. Důsledkem tohoto plánování zaměřeného na implementaci může být požadavek takového zaměření kladený na národní územní plánování.

#### **» Požadavek: Plánování zaměřené na uplatňování v praxi**

Na pomoc rozdělování finančních prostředků a jako východisko pro shromažďování statistických údajů vyžaduje strukturální politika EU navíc vytvoření regionálních jednotek (subjektů) v národních

státech. Tento fakt sám samozřejmě nedovoluje hodnocení kompetencí jejich řídicích orgánů – členské země především musejí regiony vytvořit. Stejně jako subsidiaritu je nutno posilovat i regionální úroveň.

» **Požadavek: Posilování regionální úrovně**

Dalším charakteristickým rysem regionální politiky EU, zvláště iniciativy EU INTERREG pro transnacionální/nadnárodní a přeshraniční spolupráci, je důležitost mezinárodní spolupráce. Implementaci územního plánování na evropské úrovni nelze omezovat na národní strategie, nýbrž vyžaduje pro kooperaci bilaterální nebo multilaterální struktury. Proto musí v národním územním plánování být pro tuto mezinárodní kooperaci vytvořeny veškeré nezbytné předpoklady.

» **Požadavek: Schopnost mezinárodní spolupráce**

**Ukazatel 3: Formulace vůdčích principů pro územní plánování na evropské úrovni**

V územním plánování na evropské úrovni existuje široká škála rozmanitých vůdčích principů. Pro územní plánování jsou důležité nejen Lipské zásady<sup>5)</sup> nebo opce politiky ESDP, nýbrž i nařízení z jiných druhů politiky EU, jako je např. životní prostředí a doprava. Protože se ohledně směrnic na evropské úrovni předpokládá evropský konsenzus, mohou fungovat jako možné požadavky na národní územní plánování.

» **Požadavek: Vytváření směrnic evropského významu pro územní plánování**

**Ukazatel 4: Vypracování územních studií a koncepcí na evropské úrovni**

Významným úkolem územního plánování na evropské úrovni je vypracování studií a koncepcí pro územní rozvoj území EU. Tyto studie jsou důležité pro srovnání tendencí územního rozvoje v různých národních státech a k nalezení konsenzu, pokud jde o problémy rozvoje evropského významu. Pro členské státy lze participaci na koncepčním rozvoji zjednodušit, mohou-li počítat s koncepcemi územního rozvoje, které již existují na národní úrovni.

» **Požadavek: Vypracování národních koncepcí územního rozvoje**

**Další požadavky vyvstávající z participace na vytváření územního plánování na evropské úrovni**

S ohledem na vypracovávání studií na evropské úrovni a na implementaci pro-

ním územním plánováním akceptovány snadno. Je to spíše východisko, jež je nutno doplnit mezinárodními a národními aspekty, které územní plánování ovlivňují.<sup>6)</sup>

Tyto požadavky kladené na národní územní plánování lze uspořádat na základě rozlišení v aktuálních organizačních problémech týkajících se úrovně územního plánování a úkolů územního plánování

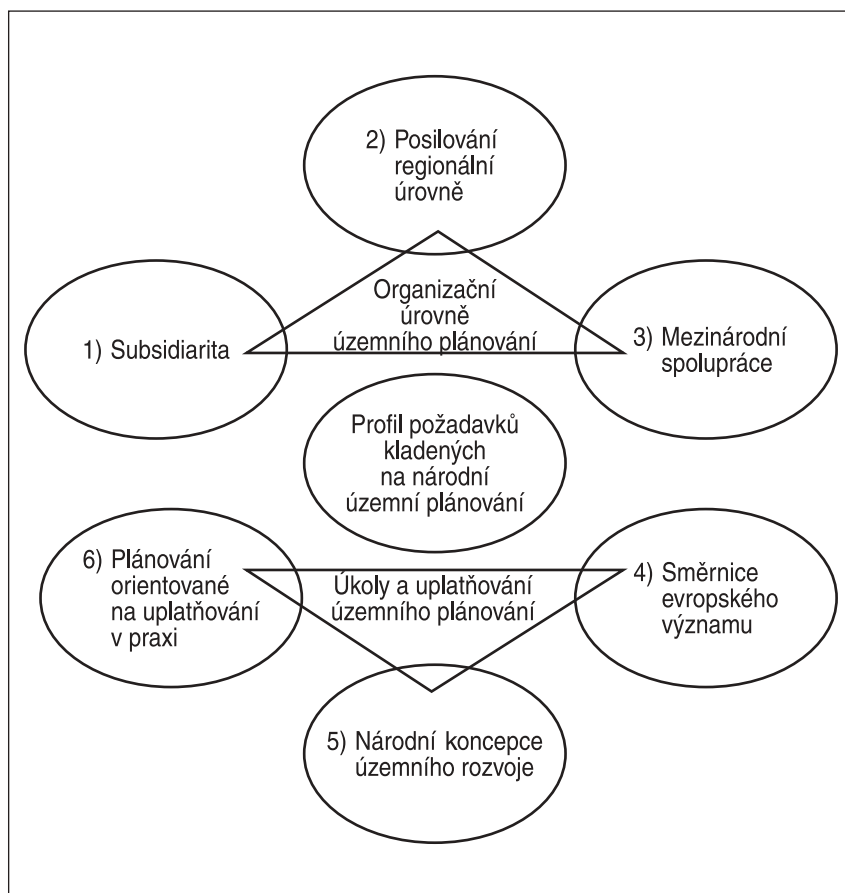


Schéma 1

Pramen: Pallagst 1998

gramů strukturální politiky je nabíledni: veškeré aktivity v rámci evropského územního plánování lze zvládnout pouze intenzivní kooperací mezi členskými zeměmi, přičemž budou zčásti zaangažovány místní a regionální správní úřady. Schopnost k mezinárodní spolupráci je tudíž základním principem územního plánování na evropské úrovni, který musí členské země zajistit.

» **Požadavek: Schopnost mezinárodní spolupráce**

Je však nutno mít na paměti, že požadavky kladené na národní územní plánování vycházející z územního plánování na evropské úrovni, nemohou být národ-

a jejich implementace (srovnej schéma 1).

Aktuální organizační problémy týkající se územního plánování

1. Subsidiarita
2. Posilování regionální úrovně.
3. Schopnost k mezinárodní spolupráci.

Úkoly územního plánování a jejich implementace

4. Týkající se směrnic, které mají pro územní plánování evropský význam.
5. Vypracovávání koncepcí národního územního rozvoje.
6. Plánování zaměřené na implementaci.

## 2. Výklad požadavků na národní územní plánování

V této kapitole, která vychází z myšlenek uvedených v předešlém textu, se bude objasňovat východisko požadavků a jejich možného vlivu v rámci národního územního plánování. Tyto myšlenky nadto budou v průběhu prezentace ilustrovány uváděním příkladů z členských států.

### 1 Subsidiarita

#### Východisko

Jak bylo již uvedeno výše, má princip subsidiarity na evropské úrovni maximální důležitost. Zaručuje participaci členských zemí i regionálních a místních subjektů/celků v rozhodovacích procesech s evropským významem. Územní plánování na evropské úrovni tudíž vychází z principu subsidiarity. Úrovně hierarchicky nižší než nadnárodní úroveň, a to členské země, regiony a obce, musí proto být tedy zapojeny do plánování a diskusí, které formují území Evropy. V tomto kontextu charakterizují Lipské zásady princip subsidiarity jako páteř evropských koncepcí územního rozvoje<sup>7)</sup>.

#### Možné důsledky na národní územní plánování

Protože aktivity v oblasti územního plánování na evropské úrovni se musí řídit principem subsidiarity, měl by tento princip být v rámci národního územního plánování respektován. Rozhodnutí v oblasti územního plánování by neměla vycházet jen z národní úrovně, nýbrž by měla pomoci přístupu „zdola nahoru“ zapojit i úroveň nižší (jako „Länder“ = spolkové země v Německu, regiony, okresy nebo obce).

### 2. Posilování regionální úrovně

#### Východisko

Posilování regionální úrovně vychází ze strukturální politiky EU, která jako základ pro financování vyžaduje existenci regionálních subjektů/celků. Dále, v r. 1994 byl při Evropské komisi vytvořen jakožto poradní orgán regionálních subjektů/celků Výbor regionů. Posilování regionální úrovně rovněž podporuje Evropská charta regionální samosprávy<sup>8)</sup>, která zahrnuje členské země Rady Evropy.

#### Možné vlivy na národní územní plánování

Vytvoření správních struktur a plánovacích subjektů/celků na regionální úrovni

je důležitým předpokladem rozdělování strukturálních fondů EU. Je nutno, aby tyto regiony vypracovaly koncepce plánování a stanovily národní priority, pro něž mají být poskytnuty subvence. Dále je třeba říci, že k posilování regionální úrovně dochází zde kumulací kompetencí v oblasti územního plánování.

I přesto je nutno počítat se skutečností, že „ani na evropské úrovni, ani mezi členskými zeměmi a v jejich rámci nikdy neexistovalo a neexistuje obecné chápání pojmu region“. Dále je nutno konstatovat, že vytvoření celonárodních regionů pro plánování je v rozporu s potřebou pružných, na problém zaměřených celků, které vycházejí ze struktur, zainteresovaných na spolupráci.

### 3. Schopnost mezinárodní spolupráce

#### Východisko

Přeshraniční spolupráce a transnacionální/nadnárodní spolupráce jsou strategie územního plánování, které silně zdůrazňují implementaci plánování, a proto je jejich význam pro územní plánování zásadní. V tomto ohledu se potřeba řešení společných problémů plánování v rámci dvou nebo více zemí zvyšuje. Přeshraniční i transnacionální/nadnárodní spolupráce jsou významnými oblastmi testování spolupráce a výměny informací o územním plánování mezi různými zeměmi. Společné projekty a zlepšení informovanosti vedou k harmonizaci systémů plánování a jejich nástrojů.

Protože územní plánování na evropské úrovni vychází z principu subsidiarity, jsou národní státy za svůj rozvoj odpovědné. Kvůli odlišným systémům plánování je však implementace obtížná. Proto je nezbytná lepší koordinace mezi národními státy. Důležitou podmínkou pro dosažení lepší implementace evropského územního plánování je ochota participovat v evropských sítích.

#### Možné důsledky

- Potřeba mezinárodní kooperace způsobuje intenzivnější vnímání transnacionální/nadnárodní a přeshraniční spolupráce.
- To vyžaduje transnacionální/nadnárodní distribuci informací vztahujících se k plánování ve srovnatelné formě, aby územní plánování bylo koordinováno na všech úrovních.
- Dále vyvstává pro členské státy požadavek participovat v evropských sítích

a organizacích, jako jsou např. Eurocities/Euroměsta nebo Studijní program evropského územního plánování (SPESPAN).

- Dalšími důsledky jsou dohody o přeshraniční spolupráci a sdružené koncepce územního plánování u dvou nebo více států.
- Ruku v ruce se schopností k mezinárodní spolupráci dochází k uvědomování si problémů a slabín národního systému plánování ve vztahu k transnacionální/nadnárodní a přeshraniční spolupráci.

### 4. Vytváření směrnic evropského významu

#### Východisko

Lipské zásady i politické opce ESDP definují ty cíle územního plánování na evropské úrovni, které by měly být implementovány v rámci národního územního plánování. Dále byly v rámci environmentální politiky EU vypracovány směrnice pro národní územní plánování, jako je směrnice FFH nebo návrh směrnice pro EIA v rámci plánů. V rámci dopravní politiky EU byla současně vypracována koncepce transevropských sítí (TEN), které se rovněž vztahují k územnímu plánování.

#### Možné důsledky

Aktuální problémy Lipských zásad a ESDP (polycentrický systém sídel, přístup k infrastruktuře a informacím, management a rozvíjení přírodního a kulturního dědictví) by měly být národními politikami územního plánování respektovány. Dále je nezbytné promítnutí směrnic EU do národních norem pro plánování. Navíc je pro mezinárodní soudržnost a konkurenci nezbytné vyřešit v rámci národního územního plánování politiku transevropských sítí.

### 5. Vypracovávání národních koncepcí územního rozvoje

#### Východisko

Neformální koncepce územního plánování na evropské úrovni jsou často vypracovávány jako „stavební bloky“ koncepčních idejí národních států. Jako příklad lze uvést Scénáře tendencí pro územní rozvoj evropského kontinentu a ESDP. Pro usnadnění implementace národního územního rozvoje na evropské úrovni je nezbytné tyto koncepční ideje o územním rozvoji na národním území již mít.

Dále je zapotřebí připomenout, že v rámci transnacionální/nadnárodní a přeshraniční spolupráce (např. prostřednictvím iniciativy EU INTERREG) nabývá formulování koncepcí územního rozvoje na národní úrovni pro národní státy stále většího významu; tyto koncepce pak podporují transnacionální/nadnárodní výměnu zkušeností, zvláště se sousedními zeměmi.

Koncepční podoba spojení mezi regionálními a nadregionálními úrovněmi je tudíž podpořena skutečností, že by měla být zajištěna platforma pro výměnu informací a zkušeností mezi národními orgány pro územní plánování.

#### **Možné důsledky**

Pro národní územní plánování je důsledkem skutečnost, že jeho význam je v rámci systému plánování posílen. To má dopad na členské země EU a stejně tak i na země střední a východní Evropy, které požádaly o členství v EU.

#### **6. Plánování zaměřené na implementaci (prosazování v praxi)**

##### **Východiško**

Z evropského hlediska vychází zaměření na implementaci z požadavků strukturální politiky EU týkajících se podpoření implementace projektů a opatření pomocí finančních prostředků. Jako příklady lze uvést projekty v rámci iniciativy EU INTERREG vztahující se k transnacionální/nadnárodní a přeshraniční spolupráci, kde jsou možnosti implementace jedním z kritérií pro schválení projektů.

#### **Možné důsledky**

Plánování zaměřené na implementaci spočívá v posunu od tradičního vypracovávání plánů ke kultuře plánování (rozumí se důraz na participaci, projednávání s veřejností a jiné demokratické nástroje) zaměřené na projekty. V rámci celého procesu plánování se připravuje implementace zamýšlených opatření a jsou do ní zapojeni všichni relevantní aktéři.

Ještě jednou je nutno zdůraznit, že požadavky vycházející z územního plánování na evropské úrovni - jak bylo vyloženo na počátku této práce - jako takové nemohou reprezentovat všechny podmínky, jež musí splňovat územní plánování na národní úrovni. Mohou odrážet pouze tendence rozvoje pro národní územní pláno-

vání, které jsou ovlivňovány pokusy územního plánování na evropské úrovni.

Vzhledem k vysokému stupni abstrakce územního plánování na evropské úrovni, jež je způsoben potřebou mezinárodního konsenzu a nadnárodní(ch) opatření, musí být tyto požadavky modifikovány národními programy, které ovlivňují územní plánování (správní podmínky, legální rámec, územní/prostorové a sídelní struktury a stávající systém plánování).

Při prezentaci na kongresu AESOP v r. 2000 byly navíc uvedeny příklady možných důsledků pro národní územní plánování různých členských států ovlivněné územním plánováním na evropské úrovni.

*Dr. Karina M. Pallagst  
vedoucí výzkumného týmu „Rozvoj města a regionu v rámci evropské integrace“  
Ústav pro ekologii a regionální rozvoj  
Dresden*

#### **Poznámky:**

1. Jako příklad uvádíme Francii, jejíž regionální plánování založené na finančních prostředcích ovlivnilo dnešní strukturální politiku EU, a Nizozemí, jehož koncepční rozvoj v rámci územního plánování dal impuls k vypracovávání studií územního rozvoje na evropské úrovni.
2. Perspektiva evropského územního rozvoje – *European Spatial Development Perspective (ESDP)*; konečná verze přijatá neformální/neoficiální Evropskou radou ministrů států EU odpovědných za územní plánování v Postupimi 10.-11. května 1999.
3. BfLR (vyd.): *Trendszenarien der Raumentwicklung in Deutschland und Europa – Beiträge zu einem Europäischen Raumentwicklungskonzept (Scénáře trendů prostorového rozvoje v Německu a v Evropě – Příspěvky ke koncepci evropského prostorového rozvoje)*, Bonn 1995.
4. Rozvoj, plánování a ochrana částí plochy musí zapadat do podmínek a požadavků týkajících se celé plochy; rozvoj, plánování a ochrana celé plochy musí brát v úvahu podmínky a požadavky týkající se jejích částí (§ 1 (3) ROG - *Raumordnungsgesetz - zákon o prostorovém uspořádání*).
5. Otištěno v: *Deutscher Bundestag 13, Wahlperiode: Unterrichtung durch die*

*Bundesregierung - Bericht der Bundesregierung über die erzielten Ergebnisse und den Stand der Mitgliedstaatlichen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung innerhalb der Europäischen Union, Bundestagsdrucksache 13/1078 vom 6.4.1995*

*(Německý spolkový sněm 13. volební období: Informace spolkové vlády - Zpráva Spolkové vlády o dosažených výsledcích a o stavu spolupráce mezi členskými státy v oblasti prostorového uspořádání v rámci Evropské unie, Spolková tiskovina 13/1078 ze dne 6.4.1995).*

6. Jako např. *udržitelný rozvoj jakožto mezinárodní princip.*

7. Srv: *Deutscher Bundestag 13, Wahlperiode: Unterrichtung durch die Bundesregierung - Bericht der Bundesregierung über die erzielten Ergebnisse und den Stand der mitgliedstaatlichen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung innerhalb der Europäischen Union, Bundestagsdrucksache 13/1078 vom 6.4.1995, p. 21*

*(Německý spolkový sněm 13. volební období: Informace spolkové vlády - Zpráva Spolkové vlády o dosažených výsledcích a o stavu spolupráce mezi členskými státy v oblasti prostorového uspořádání v rámci Evropské unie, Spolková tiskovina 13/1078 ze dne 6.4.1995, s. 21).*

8. *Council of Europe: European Charter of Regional Self Government, Straßburg 1996 (Rada Evropy: Evropská charta regionální samosprávy)*

překlad: -pm-  
-ms-