

CS

CS

CS



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 6.10.2008  
KOM(2008) 616 v konečném znění

**SDĚLENÍ KOMISE RADĚ, EVROPSKÉMU PARLAMENTU, VÝBORU REGIONŮ  
A EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU**

**Zelená kniha o územní soudržnosti  
Učinit z územní rozmanitosti přednost**

**{SEK(2008) 2550}**

## OBSAH

1.	Hospodářská a sociální soudržnost z pohledu územní rozmanitosti.....	3
2.	Směrem k vyváženějšímu a harmoničtějšímu rozvoji .....	4
2.1	Koncentrace: překonávání rozdílů v hustotě.....	5
2.2	Propojení území: překonávání vzdálenosti .....	6
2.3	Spolupráce: překonávání rozdělení .....	7
2.4	Regiony se zvláštními geografickými rysy .....	8
3.	Územní soudržnost v teorii a praxi na úrovni Společenství a na vnitrostátní úrovni ..	9
3.1	Územní soudržnost v rámci plánování politik EU... ..	9
3.2	... a v rámci diskuse v jednotlivých členských státech i mezi nimi.....	10
4.	Otázky k diskusi.....	11

# SDĚLENÍ KOMISE RADĚ, EVROPSKÉMU PARLAMENTU, VÝBORU REGIONŮ A EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU

## **Zelená kniha o územní soudržnosti Učinit z územní rozmanitosti přednost**

### **1. HOSPODÁŘSKÁ A SOCIÁLNÍ SOUDRŽNOST Z POHLEDU ÚZEMNÍ ROZMANITOSTI**

EU se vyznačuje neobyčejnou územní rozmanitostí, která jí propůjčuje mnoho podob: od ledové tundry v oblasti polárního kruhu po tropické deštné lesy v Guyaně, od Alp po řecké ostrovy, od světových velkoměst jako Londýn a Paříž až po staletá městečka a vesnice.

Územní soudržnost má zabezpečit harmonický rozvoj všech těchto míst a zajistit, aby lidé, kteří v nich žijí, mohli z jejich charakteristických rysů vytěžit maximum. Je tedy prostředkem, který činí z rozmanitosti výhodu, jež přispívá k udržitelnému rozvoji celé EU.

Úsilí o dosažení územní soudržnosti zahrnuje např. koordinaci politiky v rámci velkých území, jako je oblast Baltského moře, zlepšování podmínek v oblasti východní hranice EU, podporu celosvětově konkurenceschopných a udržitelných měst, řešení problému sociálního vyloučení v určitých částech větších oblastí a v zanedbaných městských částech, zlepšování přístupu ke vzdělání, zdravotní péči a energii v odlehlých regionech i překonávání potíží některých regionů, jež pramení z jejich specifických geografických rysů.

Konkurenceschopnost a blahobyt stále více závisí na schopnosti lidí a podniků v regionu optimálně využívat všech výhod, které daná zeměpisná oblast poskytuje. V globalizovaném a vzájemně propojeném světovém hospodářství však konkurenceschopnost závisí i tom, zda jsou navazovány kontakty s jinými oblastmi s cílem zajistit, aby byly společné prostředky využívány koordinovaným a udržitelným způsobem. Spolupráce se spolu s výměnou technologií a nápadů, a také zboží, služeb a kapitálu stává stále důležitějším aspektem územního rozvoje a klíčovým faktorem dlouhodobého a udržitelného růstu EU jako celku.

Politický rámec může územím pomoci k tomu, aby optimálně využívala své prostředky. Kromě toho může přispět k tomu, aby území jednotně reagovala na společné výzvy, dosáhla kritického objemu prostředků a rostoucích výnosů kombinováním svých činností, aby využívala toho, že se vzájemně doplňují, a posilovala součinnost a aby překonala překážky, jež způsobují administrativní hranice.

Řada problémů, před kterými území stojí, se dotýká více odvětví a účinná řešení vyžadují integrovaný přístup a spolupráci jednotlivých orgánů a zúčastněných stran. V tomto ohledu buduje koncepce územní soudržnosti mosty mezi hospodářskou efektivitou, sociální soudržností a ekologickou rovnováhou, přičemž staví při tvorbě politiky udržitelný rozvoj na první místo.

Zjištění, že územní rozměr hraje důležitou roli, není nové. Tvoří základ strukturálních politik EU<sup>1</sup>, a to již od jejich vzniku. Konkrétní územní dopady má i několik odvětvových politik a některé z nich obsahují prvky<sup>2</sup>, které se týkají specifických územních problémů.

Pokud jde o strukturální politiky, rozhoduje se o způsobilosti pro přijímání podpory především na regionální úrovni, přičemž roste povědomí o tom, že je třeba přizpůsobit strategie rozvoje podle toho, co je silnou stránkou příslušného území a jakými fyzickými, lidskými a sociálními i přírodními zdroji disponuje. Strukturální politiky EU navíc v průběhu let prosazovaly víceodvětvový, integrovaný přístup k hospodářskému a sociálnímu rozvoji v celé EU.

Význam územní soudržnosti byl zdůrazněn i ve strategických obecných zásadách Společenství pro soudržnost, které přijala Rada v roce 2006 a v nichž se uvádělo, že „podpora územní soudržnosti by měla být součástí úsilí s cílem zajistit, aby celé území Evropy mělo možnost přispět k agendě pro růst a zaměstnanost“<sup>3</sup>. Obdobně bylo zdůrazněno ve strategických směrech Společenství pro rozvoj venkova<sup>4</sup>, že programy EU pro rozvoj venkova mohou přispět k dosažení územní soudržnosti. Zároveň byla věnována stále větší pozornost tomu, že je třeba podporovat spolupráci, dialog a partnerství mezi jednotlivými úrovněmi státní správy a mezi státní správou a organizacemi a lidmi v terénu, kteří jsou do procesu rozvoje přímo zapojeni.

Přesto je však v zájmu dosažení územní soudržnosti třeba objasnit řadu otázek, jež v této souvislosti vyvstávají. Společné porozumění těmto otázkám by mohlo pomoci zlepšit řízení politiky soudržnosti, učinit ji pružnější, umožnit přizpůsobovat ji co nejvhodněji územní úrovni, místním prioritám a potřebám a zlepšit koordinaci s jinými politikami, a to na všech úrovních podle zásady subsidiarity.

Na základě závěrů neformálního setkání ministrů členských států EU odpovědných za územní plánování a regionální rozvoj, jež se uskutečnilo ve dnech 24. a 25. května 2007 v Lipsku a na němž byla Komise vyzvána, aby „do roku 2008 připravila zprávu o územní soudržnosti“<sup>5</sup>, je účelem této zelené knihy zahájit debatu o územní soudržnosti s cílem prohloubit chápání tohoto pojmu a jeho významu pro politiku a spolupráci. Tato debata se nijak nedotýká výsledků souběžně probíhajících úvah Komise o přezkumu rozpočtu. Zelená kniha nezahrnuje žádné finanční aspekty politiky soudržnosti v rámci stávajícího finančního rámce.

## 2. SMĚREM K VYVÁŽENĚJŠÍMU A HARMONIČTĚJŠÍMU ROZVOJI<sup>6</sup>

EU se vyznačuje jedinečnou strukturou osídlení. V Evropě je asi přibližně 5 000 měst<sup>7</sup> a téměř 1 000 velkoměst<sup>8</sup>, jež jsou hospodářskými, společenskými a kulturními středisky.

---

<sup>1</sup> Pojem „strukturální politiky EU“ se vztahuje především na politická opatření ze strany EFRR, ESF, Fondu soudržnosti, fondu pro rozvoj venkova a rybářského fondu.

<sup>2</sup> Například zvláštní programy pro nejnákladnější oblasti a některé malé řecké ostrovy.

<sup>3</sup> Úř. věst. L 291, 21.10.2006, s. 29.

<sup>4</sup> Úř. věst. L 55, 25.2.2006, s. 26.

<sup>5</sup> [http://www.bmvbs.de/Anlage/original\\_1005349/Conclusions-of-the-German-EU-Council-Presidency-accessible.pdf](http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1005349/Conclusions-of-the-German-EU-Council-Presidency-accessible.pdf)

<sup>6</sup> Bližší informace o územních typologiích použitých v tomto oddíle viz SEK(2008) 2550.

<sup>7</sup> Počet obyvatel od 5 000 do 50 000.

<sup>8</sup> Počet obyvatel větší než 50 000.

Tato poměrně hustá městská síť zahrnuje jen málo opravdu velkých měst. V EU žije pouze 7 % lidí ve městech, která mají více než 5 milionů obyvatel (ve srovnání s 25 % v USA), a pouze pět velkoměst EU se objevuje v první stovce největších měst světa<sup>9</sup>.

Tato struktura osídlení přispívá ke kvalitě života v EU, a to jak v případě obyvatel měst, kteří žijí blízko venkovských oblastí, tak v případě těch obyvatel venkova, kteří mají snadný přístup ke službám. Tato struktura osídlení je také efektivnější, pokud jde o využití zdrojů, protože zde nedochází k ne hospodárnosti typické pro velmi rozsáhlé aglomerace<sup>10</sup>, ani k velké spotřebě energie a záboru půdy, což jsou typické průvodní jevy živelného růstu měst<sup>11</sup>. S postupující změnou klimatu a opatřeními pro přizpůsobení se této změně nebo pro boj proti ní se tato ne hospodárnost stává stále významnějším faktorem.

Struktura hospodářské činnosti je však výrazně nerovnoměrnější než struktura osídlení (mapa 1). Koncentrace činnosti s sebou sice přináší hospodářské zisky, ale zároveň i náklady způsobené přetíženou dopravní infrastrukturou, vysokými cenami nemovitostí, sociálním vyloučením a znečištěním životního prostředí. Rovnoměrnost rozdělení hospodářské činnosti v EU se za posledních deset let zlepšila v důsledku vysokého růstu v Irsku, ve Španělsku a v nových členských státech (mapa 2). Zlepšila se i v rámci některých zemí, jako např. právě v Irsku a ve Španělsku, nadále však existují silně přetížené městské a jiné oblasti s nevyužitým potenciálem.

Vyrovnanější a udržitelný rozvoj, který je v konceptu územní soudržnosti implicitně obsažen, by umožnil rovnoměrnější a udržitelné využívání prostředků, což by přineslo hospodářský zisk v důsledku nižšího dopravního zatížení a menšího tlaku na náklady a prospělo přitom životnímu prostředí i kvalitě života.

Světová banka ve své zprávě o světovém vývoji 2009 uznává, že hustota, vzdálenost a rozdělení může ovlivnit tempo hospodářského a sociálního rozvoje. Obdobně čelí podobným otázkám i EU. Politickými odpověďmi na tyto otázky mohou být kroky ve třech oblastech, jež jsou podrobněji popsány níže: v koncentraci, spojení a ve spolupráci.

Některé regiony mají navíc takové geografické rysy, které mohou představovat zvláštní výzvu, pokud jde o územní soudržnost. Těmto oblastem je věnován poslední bod této části.

## 2.1 Koncentrace: překonávání rozdílů v hustotě

Jak již bylo uvedeno, je koncentrace hospodářské činnosti v EU vyšší než koncentrace obyvatel. Tato koncentrace má své výhody v podobě rostoucích výnosů, jež s sebou přináší aglomerace a soustředění konkrétních činností na určitých místech, včetně široké dostupnosti zdravotní péče a poměrně snadného přístupu k vysokoškolskému vzdělání a možnostem odborného vzdělávání. To se odráží ve vysoké úrovni HDP na hlavu, vysoké úrovni produktivity, zaměstnanosti a výzkumné a inovační činnosti hlavních měst a většiny jiných hustě osídlených městských aglomerací ve srovnání s národním průměrem.

---

<sup>9</sup> [www.citypopulation.de](http://www.citypopulation.de).

<sup>10</sup> Viz OECD, 2007, *Competitive Cities in the Global Economy* (Konkurenceschopná města v globálním hospodářství).

<sup>11</sup> Viz Peter Newman a Jeffrey Kenworthy, 1999, *Sustainability and Cities (Udržitelnost a města)*, Island Press.

Zároveň však dochází k nehospodárnosti v důsledku dopravního přetížení a řada městských oblastí čelí akutním problémům spjatým s úpadkem a sociálním vyloučením. To se odráží v podprůměrné úrovni HDP na hlavu a vysoké úrovni nezaměstnanosti, ale i ve vzniku oblastí s výskytem sociální deprivace, zločinu a sociálních nepokojů v mnoha z lépe prosperujících měst. Zde by se měla pozornost zaměřit na snížení negativních externalit aglomerace a stejně tak je třeba zajistit, aby měly z vysoce specializovaných a produktivních hospodářství prospěch všechny skupiny.

Střední regiony, v nichž se nachází větší počet malých měst, mohou rovněž těžit z rostoucích výnosů, pokud vytvoří pevnou síť velkoměst a měst a budou rozvíjet své silné stránky koordinovaným způsobem. Města a velkoměsta ve středních a venkovských regionech rovněž poskytují důležité služby okolním venkovským oblastem.

Malá a středně velká města ve venkovských oblastech vzdálenějších od velkoměst jakékoli velikosti skutečně často hrají důležitější roli, než by se mohlo podle jejich velikosti zdát. Úloha těchto měst zajišťování přístupu ke službám, včetně infrastruktury umožňující adaptabilitu lidí a podniků, má klíčový význam při boji proti vyliďňování venkovských oblastí a při snaze zajistit, aby tyto oblasti zůstaly atraktivním místem pro život.

Ačkoli je převážná část hospodářské činnosti soustředěna ve městech a velkoměstech, zůstávají venkovské oblasti důležitou součástí EU. Nachází se v nich většina přírodních zdrojů a přírodních oblastí (jezer, lesů, lokalit sítě Natura 2000 atd.) (mapa 6), mají dobrou kvalitu ovzduší (mapa 7) a často se jedná o atraktivní a bezpečná místa pro život či turistiku.

Hlavní výzva spočívá v zajištění vyváženého a udržitelného územního rozvoje EU jako celku a posílení její hospodářské konkurenceschopnosti a růstového potenciálu, přičemž je třeba dbát na to, aby bylo zachováno její přírodní bohatství a zajištěna sociální soudržnost. To znamená vyhnout se nadměrné koncentraci růstu a umožnit, aby z rostoucích výnosů, jež s sebou přináší aglomerace, mohla těžit všechna území.

## **2.2 Propojení území: překonávání vzdálenosti**

Propojení území má dnes širší význam než jen zajištění dobrého intermodálního dopravního spojení. Důležité je také zajistit odpovídající přístup ke službám, jako je zdravotní péče, vzdělávání a udržitelná energie či přístup k vysokorychlostnímu internetu, zajistit spolehlivé napojení na energetické sítě a úzké kontakty mezi podnikatelskou sférou a výzkumnými středisky. Toto je důležité i z hlediska plnění zvláštních potřeb znevýhodněných skupin.

Přístup k integrovaným dopravním systémům zahrnuje výstavbu silnic či železničních spojení mezi městy, vnitrozemských vodních cest, rozvoj intermodálních dopravních řetězců a vyspělých systémů řízení dopravy.

V nových členských státech je jen málo dobrých silničních spojení a cesta mezi jednotlivými městy trvá mnohem déle než v EU-15 (mapa 8). Rovněž železniční spojení není všude dobré a ve většině členských států neumožňují železniční tratě vysoké rychlosti a často jsou ve stavu vyžadujícím opravu.

Z důvodu různé kvality sítí silnic druhé třídy a veřejné dopravy jsou letiště často obtížně dostupná (mapa 9), zatímco námořní doprava, která by mohla odlehčit přetíženým silnicím a snížit emise CO<sub>2</sub>, zůstává nedostatečně rozvinuta (mapa 10).

Stejně tak důležitý je spolehlivý přístup k energii. V této souvislosti je třeba věnovat zvýšenou pozornost zvláštní situaci sítí, jež jsou z geografických (venkovské či odlehlé regiony, ostrovy) nebo historických důvodů (např. pobaltské státy) izolovány od trhu EU, s cílem zajistit spolehlivé a efektivní dodávky energie. K diverzifikaci a udržitelnému rozvoji může přispět obnovitelná energie spolu s opatřeními na zvýšení energetické účinnosti.

Přístup ke službám obecného hospodářského zájmu, jako je zdravotní péče nebo vzdělávání, představuje ve venkovských oblastech často problém, neboť například v odlehlých regionech žije v průměru 40 % lidí dále než 30 minut jízdy od nejbližší nemocnice a 43 % dále než hodinu jízdy od nejbližší vysoké školy (tabulka 2). Zvláště v odlehlých oblastech je třeba rozvinout potenciál informačních a komunikačních technologií s cílem zajistit přístup ke zdravotní péči a vzdělávání prostřednictvím telemedicíny a dálkového vzdělávání.

V oblasti zajištění přístupu k vysokorychlostnímu internetu, jenž se stal nezbytným pro mnohé podniky a lidi, jsou však stále nedostatky. V roce 2007 byl podíl domácností, jež mají přístup k vysokorychlostnímu internetu, ve venkovských oblastech v průměru o 15 procentních bodů nižší než v městských oblastech.

### **2.3 Spolupráce: překonávání rozdělení**

Problémy vzájemného propojení a koncentrace lze účinně řešit pouze na základě intenzivní spolupráce na různých úrovních. Stejně tak problémy životního prostředí spojené se změnou klimatu, povodněmi, ztrátou biologické rozmanitosti, znečištěním či dojížděním nerespektují hranice a rovněž vyžadují spolupráci. Změna klimatu pravděpodobně zvýší četnost a závažnost období sucha, požárů a povodní, což v různé míře postihne všechny regiony a země. Dokonce i problémy považované za čistě místní, jako je znečištění půdy, jsou často způsobeny mnohem komplexnějšími procesy, jež přesahují hranice jednotlivých území.

Podobně i dojíždění přes hranice regionů či dokonce přes státní hranice často vyžaduje spolupráci správních orgánů při poskytování řešení (např. zajištění veřejné dopravy) s cílem minimalizovat negativní externalitu.

Stále častěji jsou hybnou silou hospodářského růstu v globalizovaném světovém hospodářství struktury kombinované spolupráce, jež zahrnují různé typy veřejných a soukromých subjektů. To platí zvláště pro inovační politiky, jež musí zapojit nové subjekty, včetně zúčastněných stran z nepodnikatelské sféry. Politiky růstu vycházející z konkrétního místa je tedy třeba přizpůsobit – pokud jde o jejich provádění – tak, aby odrážely novou realitu.

Aby bylo možné se s těmito i ostatními problémy účinně vypořádat, jsou nezbytná politická opatření v různém geografickém rozsahu, v některých případech zahrnující spolupráci místních orgánů, sousedících oblastí v jiných spolupráci mezi zeměmi a v dalších případech spolupráci mezi EU a sousedními zeměmi.



V řadě členských států byly zřízeny zvláštní městské orgány, jež mají svést dohromady několik orgánů na různých úrovních v boji proti problémům přesahujícím hranice regionů, jako jsou problémy hospodářského rozvoje, veřejné dopravy, přístupu ke zdravotní péči, zařízením vysokoškolského vzdělávání a odborné přípravy, kvalita ovzduší a problematika odpadů. Některé metropolitní regiony nepřesahují pouze místní a regionální hranice, ale také hranice států. Příkladem je region Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai, k němuž patří města na obou stranách hranice.

Vnitřní příhraniční regiony v zemích EU-15 těží při zdokonalování přeshraniční spolupráce z mnohaletých zkušeností s politikou soudržnosti. Příkladem je region EUREGIO Rhein-Waal, který byl vytvořen německými a nizozemskými místními orgány na obou stranách hranice, aby mimo jiné zlepšil přístupnost, kvalitu a efektivitu přeshraniční zdravotní péče v této oblasti. To je obzvláště důležité s ohledem na chybějící jasná pravidla upravující přístup k přeshraniční zdravotní péči<sup>12</sup>.

Příhraniční regiony v nových členských státech a ve státech na obou stranách bývalé železné opony začaly spolupracovat teprve nedávno. Pro rozvoj soudržných politik spolupráce v oblasti infrastruktury a hospodářské spolupráce zbývá učinit ještě mnoho (mapa 11). Podobně lze jen zřídka zaznamenat jednotný vývoj v námořním prostoru přesahujícím hranice pevniny a moře.

Regiony při vnějších hranicích EU značně zaostávají v hospodářském rozvoji a v HDP na hlavu (tabulka 3). Na jihu a východě však EU sousedí s regiony, jež mají ještě nižší úroveň HDP na hlavu, což ve spojení s jejich vyšším růstem počtu obyvatel (mapy 12 a 13) vytváří silný migrační tlak.

## 2.4 Regiony se zvláštními geografickými rysy

Existují tři zvláštní typy regionů, jež mají v některých případech obzvláště velké problémy v oblasti rozvoje:

- horské regiony, které jsou často příhraničními regiony a v nichž více než třetina obyvatel žije ve venkovských regionech,
- ostrovní regiony, které jsou v mnoha případech hornaté a více než polovina obyvatel zde také žije v příhraničních regionech; na ostrovech se nachází šest ze sedmi nejvzdálenějších regionů,
- osmnáct řídců osídlených regionů, z nichž všechny jsou venkovské a téměř všechny příhraniční.

Kromě těchto existují také další regiony se zvláštními rysy, které rovněž řeší společné problémy. Jedná se zejména o pobřežní oblasti, které jsou pod tlakem plynoucím z rozvoje, ale také v ohrožení v důsledku globálního oteplování, a také nejvzdálenější regiony, které čelí řadě problémů spojených s demografickými změnami, migrací, dostupností a regionální integrací<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Návrh směrnice o uplatňování práv pacientů v přeshraniční zdravotní péči, KOM(2008) 414.

<sup>13</sup> Problematice těchto regionů je věnováno samostatné sdělení, které má být přijato v polovině října 2008.

Přibližně 10 % obyvatel EU žije v horských regionech (tabulka 4). Průměrná hodnota HDP na hlavu zde činí 80 % průměru EU. U 25 % z této skupiny obyvatel však průměr přesahuje. Ve většině z těchto regionů počet obyvatel mezi lety 1995 a 2004 buď rostl nebo zůstal nezměněn. Přírodní bohatství a často i dobré dopravní spojení činí z horských regionů oblíbené turistické destinace. V mnohých z těchto regionů je také dobrá úroveň základních služeb, ovšem jejich dostupnost se region od regionu výrazně liší. Zároveň tyto regiony musí řešit problémy jako změna klimatu, závislost na omezeném množství hospodářských činností, tlak související s turismem a ztráta biologické rozmanitosti.

Zhruba 3 % obyvatel EU, tedy 14 milionů, žije v ostrovních regionech. Při různorodosti těchto regionů je obtížné činit obecné závěry. Výrazně se liší v počtu obyvatel a HDP na hlavu. Rozdílný je také růst jejich HDP, jenž odráží rozdíly ve struktuře jejich hospodářství – některé ostrovní regiony jsou zcela závislé na příjmech z turismu, zatímco jiné mají silně diverzifikovaný sektor služeb. Ve většině z těchto regionů došlo mezi lety 1995 a 2004 k nárůstu populace. Stále ještě se však mnoho ostrovů potýká s problémy spojenými s dostupností, omezeností trhu a také s vysokými cenami základních veřejných služeb a energie.

Pouze málo obyvatel EU, celkem jenom 2,6 milionů, žije v řídké osídlených regionech. HDP na hlavu se v těchto regionech výrazně liší, přičemž sahá od hodnot výrazně podprůměrných až ke značnému nadprůměru EU. Ve většině těchto regionů setrval počet obyvatel mezi lety 1995 a 2004 na stabilní úrovni, v případě tří z nich ovšem klesl o více než 5 %. Nízká hustota osídlení, okrajová poloha a strukturální nedostatky, jako je závislost na primárním sektoru průmyslu, to vše dohromady v těchto regionech představuje velkou překážku rozvoje.

### **3. ÚZEMNÍ SOUDRŽNOST V TEORII A PRAXI NA ÚROVNI SPOLEČENSTVÍ A NA VNITROSTÁTNÍ ÚROVNI**

Ačkoli existují výjimky, není charakter regionů, jak byl popsán výše, ve většině případů směrodatným faktorem pro stanovení podpory EU. Zatímco strukturální politiky EU jsou zaměřeny na znevýhodněné regiony s cílem rozvinout jejich přednosti a potenciální oblasti komparativních výhod či překonat případné překážky růstu dané jejich specifickými rysy, není u ostatních politik Společenství tak jasné, jaký mají dopad na územní soudržnost.

#### **3.1 Územní soudržnost v rámci plánování politik EU...**

Aby bylo možné maximalizovat součinnost a vyhnout se možným střetům, je nutná koordinace mezi odvětvovými a územními politikami. Diskuse na téma územní soudržnosti je důležitá proto, aby bylo možné poukázat na otázky týkající se této problematiky, a také pro iniciaci hlubšího rozboru těchto otázek, a to nikoli pouze u níže uvedených oblastí politiky, kterých se z jejich podstaty daná problematika jasně týká, ale také v obecnější rovině.

- Na územní soudržnost má zjevný dopad dopravní politika, která ovlivňuje strukturu rozmístění hospodářské činnosti i strukturu osídlení. Hraje zvláště důležitou roli při zkvalitňování spojení s méně rozvinutými regiony a uvnitř těchto regionů.

- Energetická politika přispívá k územní soudržnosti tím, že rozvíjí plně integrovaný trh s plynem a elektrickou energií. Opatření na zvýšení energetické účinnosti a politika obnovitelné energie navíc přispívají k udržitelnému rozvoji v celé EU a mohou poskytnout dlouhodobá řešení v izolovaných regionech.
- Stejně důležitou roli hraje i zajištění přístupu k vysokorychlostnímu internetu, vezmeme-li v úvahu jeho rostoucí význam pro konkurenceschopnost a sociální soudržnost.
- První pilíř společné zemědělské politiky a podpora, která je v jeho rámci poskytována zemědělcům, má také významný dopad na oblast územní soudržnosti, protože díky němu zůstávají venkovské oblasti hospodářsky aktivní a se zajištěnými příjmy a je podporováno řádné obhospodařování půdy.
- Evropská strategie zaměstnanosti, jež je nedílnou součástí Lisabonské strategie, výrazně přispívá k rozvoji lidského kapitálu prostřednictvím lepšího vzdělávání a nových dovedností v různých zeměpisných oblastech. Kromě toho je územní soudržnost jedním ze tří obecných cílů hlavních směrů politik zaměstnanosti.
- Mořské dno je předmětem vzájemně soupeřících požadavků na využití moře. Oddělené režimy upravující rybolov, akvakulturu, ochranu mořských savců, lodní dopravu, těžbu ropy a zemního plynu jsou vytvořeny tak, aby řešily spory v rámci jednotlivých odvětví, avšak nikoli mezi nimi. Na úrovni EU je vyvíjena integrovaná námořní politika, která má tyto koordinační problémy řešit s cílem zajistit udržitelný rozvoj mořských oblastí.
- Politika v oblasti životního prostředí mnoha způsoby ovlivňuje rozmístění hospodářské činnosti. Regulační požadavky mohou mít územní rozměr a ovlivňovat územní plánování. V zájmu účinného naplňování cílů politiky a dodržování norem spolupracují regiony se zúčastněnými stranami, například v rámci akčního plánu Společenství pro biologickou rozmanitost a společné správy sítě Natura 2000.
- Přístup k vysoce kvalitnímu výzkumu a možnost podílet se na mezinárodních projektech hraje v otázce rozvoje regionů stále významnější roli. Územní rozměr politiky výzkumu je ztělesněn ve vytvoření Evropského výzkumného prostoru (EVP), v rámci něhož se výzkumní pracovníci mohou volně pohybovat, navazovat vzájemné kontakty a spolupracovat.
- Politika v oblasti hospodářské soutěže může ovlivnit geografické rozmístění hospodářské činnosti tím, že zajistí, aby regionální podpora byla soustředěna do nejvíce znevýhodněných oblastí, a přizpůsobí míru poskytované podpory charakteru a rozsahu problémů.

### **3.2 ... a v rámci diskuse v jednotlivých členských státech i mezi nimi**

O územní soudržnosti se v EU na mezivládní úrovni diskutuje od poloviny 90. let, a to především na úrovni ministrů odpovědných za územní plánování. Výsledkem této diskuse bylo v roce 1999 přijetí Perspektivy evropského územního rozvoje, což následně vedlo k řadě významných iniciativ, jako je první generace programů nadnárodní spolupráce v rámci programu INTERREG a vytvoření Evropské sítě pro sledování územního plánování (ESPON).

Až donedávna však vývoj této diskuse spíše stagnoval. Zčásti možná proto, že členské státy měly dojem, že by mohly být zpochybněny jejich vnitrostátní či regionální pravomoci týkající se využití půdy a územního plánování. Mělo by být jasně řečeno, že účelem v žádném případě není zpochybnění vnitrostátních a regionálních pravomocí v těchto oblastech. Tyto otázky zůstávají mimo rámec diskuse, již otevírá tato zelená kniha.

Přijetím územní agendy v Lipsku v květnu 2007 zdůraznili ministři EU odpovědní za územní plánování a rozvoj, že je potřeba usilovat o udržitelný hospodářský růst, vytváření pracovních míst a sociální a ekologický rozvoj ve všech regionech EU a současně zajistit „lepší životní podmínky a kvalitu života s rovnými příležitostmi bez ohledu na to, kde lidé žijí“<sup>14</sup>. Územní agenda a první akční program pro její provádění, který byl přijat na Azorách v listopadu 2007, tak daly diskusi nový impuls tím, že stanovily šest územních priorit (od regionálních uskupení zaměřených na inovace po ekologické struktury a kulturní zdroje, od polycentrického rozvoje až po nové formy partnerství a územního řízení) a opatření potřebná pro jejich dosažení.

V této souvislosti Komise v roce 2007 vyzvala členské státy, aby se zúčastnily průzkumu na téma koncepce a dosahování územní soudržnosti v rámci vnitrostátních postupů (viz příloha).

#### **4. OTÁZKY K DISKUSI**

Níže uvedené otázky pokrývají hlavní témata zmíněná v této zelené knize a vymezují rozsah diskuse, kterou má zelená kniha zahájit. Komise zveřejní shrnutí této diskuse koncem jara 2009.

##### **1. Definice**

*Územní soudržnost vyvolává nové otázky a klade nový důraz na ty, které již existují.*

- Jak lze nejlépe definovat územní soudržnost?
- Jakým způsobem by obohatila současný přístup Evropské unie k hospodářské a sociální soudržnosti?

##### **2. Rozsah a působnost územních opatření**

*Územní soudržnost zdůrazňuje potřebu integrovaného přístupu k řešení problémů ve vhodném geografickém rozsahu, což může vyžadovat spolupráci místních, regionálních a dokonce i státních orgánů.*

- Jakou by měla mít EU úlohu při podpoře územní soudržnosti? Jak by šlo tuto úlohu definovat s přihlédnutím k zásadě subsidiarity?
- Do jaké míry by měl územní rozsah politických opatření záviset na charakteru řešených problémů?

---

<sup>14</sup> Územní agenda Evropské unie, Lipsko, 24.–25. května 2007.

- Vyžadují oblasti se specifickými geografickými rysy zvláštní politická opatření? Pokud ano, která?

### **3. Lepší spolupráce**

*Intenzivnější spolupráce napříč regiony a státy vyvolává otázky týkající se řízení.*

- Jakou roli by měla plnit Komise při podněcování a podpoře územní spolupráce?
- Jsou zapotřebí nové formy územní spolupráce?
- Je potřeba vytvořit nové právní předpisy a nástroje řízení pro usnadnění spolupráce, včetně spolupráce podél vnějších hranic?

### **4. Lepší koordinace**

*Předpokladem zlepšení územní soudržnosti je lepší koordinace mezi odvětvovými a územními politikami a zlepšená soudržnost územních opatření.*

- Jakým způsobem lze zlepšit koordinaci mezi územními a odvětvovými politikami?
- Při tvorbě kterých odvětvových politik by měl být brán větší ohled na jejich územní dopad? Jaké nástroje by mohly být v této souvislosti vytvořeny?
- Jakým způsobem lze posílit soudržnost územních politik?
- Jakým způsobem lze lépe propojit politiky Společenství a vnitrostátní politiky, aby přispěly k územní soudržnosti?

### **5. Nová územní partnerství**

*Předpokladem pro dosažení územní soudržnosti může být i širší účast na vytváření a provádění politik.*

- Je pro dosažení územní soudržnosti nutné, aby se na tvorbě politik podílely nové subjekty, jako jsou například zástupci sociální ekonomiky, místní zúčastněné strany, dobrovolnické organizace a nevládní organizace?
- Jakým způsobem lze dosáhnout požadované míry účasti?

### **6. Lepší porozumění územní soudržnosti**

- Jaké kvantitativní/kvalitativní ukazatele by měly být vytvořeny na úrovni EU za účelem sledování rysů a trendů územní soudržnosti?

Komise vyzývá všechny zúčastněné strany, aby se vyjádřily k otázkám uvedeným v této zelené knize. Odpovědi a připomínky je třeba zaslat do 28. února 2009 na adresu Evropské komise, generálního ředitelství pro regionální politiku:

European Commission  
DG Regional Policy  
Green Paper on Territorial Cohesion

CSM1 4/161

B-1049 Brussels

nebo e-mailem na adresu:

[REGIO-GreenPaper-Territorial@ec.europa.eu](mailto:REGIO-GreenPaper-Territorial@ec.europa.eu)

V případě souhlasu odesílatele budou příspěvky přijaté v elektronické podobě zveřejněny na internetové stránce zelené knihy spolu s kontaktními údaji odesílatele.