

APEL KPZK PAN
17 stycznia 2025 r.

Apel Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk (KPZK PAN) „Dlaczego Unii Europejskiej jest potrzebna nowa Perspektywa Rozwoju Przestrzennego?”¹

Zgodnie z obowiązującą w latach 80. i 90. ubiegłego wieku doktryną Unii Europejskiej, problematyka zagospodarowania makroprzestrzennego była i nadal jest uznawana za sferę kompetencji państw członkowskich. Kluczowe znaczenie dla zmiany podejścia miała doktryna Delorsa, prowadząca do świadomości rosnącego znaczenia kształtowania wymiaru przestrzennego UE. W latach 1994-1999 z inicjatywy ówczesnych państw członkowskich podjęte zostały prace nad *Europejską Perspektywą Rozwoju Przestrzennego*. W aktywności tej uczestniczyły pasywnie Komisja Europejska oraz inne instytucje europejskie, które były adresatami wymiaru przestrzennego. **Europejska perspektywa rozwoju przestrzennego Unii Europejskiej (ESDP)** została opracowana i przyjęta w 1999 roku przez Ministrów odpowiedzialnych za politykę przestrzenną krajów członkowskich.

Był to dokument prospektywny pokazujący historyczne procesy rozwoju przestrzennego z antycypacją długookresowych procesów i kierunków rozwoju w układach terytorialnych odnosząc je do 15 „starych” krajów członkowskich. Dokument został bowiem przyjęty jeszcze przed rozszerzeniem UE o 10 państw. Wobec krajów kandydujących zarysowano tylko najważniejsze trendy, bazując jednak na bardzo ogólnych danych i autorskich interpretacjach „ekspertów” koncentrujących się raczej na procesach negatywnych niż pozytywnych. Przy opracowaniu tego dokumentu pominięto reprezentację personalną ówczesnych krajów kandydackich.

Prace nad ESDP zostały sfinalizowane w drugiej połowie 1999 roku na szczycie w Poczdamie – w trakcie Prezydencji Niemiec – a państwa członkowskie zaakceptowały ją jako podstawę polityki przestrzennej Unii Europejskiej.

Ideą tego dokumentu było stworzenie podstaw dla długofalowej polityki rozwoju z akcentami na koncentracji działań nad projektami budującymi wspólną i spójną przestrzeń krajów o zbliżonych uwarunkowaniach kulturowych. Rozszerzenie Unii Europejskiej doprowadziło jednak do modyfikacji tego podejścia, a ambicje związane z próbą prowadzenia wspólnej polityki przestrzennej zostały odsunięte na bliżej nieokreślony czas. Jednak dyskusja wokół ESDP przyczyniała się do wprowadzenia wymiaru terytorialnego w późniejszej polityce spójności poszerzonej UE oraz sprowokowała podjęcie działań na rzecz rozwoju obszarów miejskich i wiejskich, a w dalszej konsekwencji ramowych wytycznych dla nowych polityk wobec środowiska zurbanizowanego (Nowy Europejski Bauhaus).

¹ Stanowisko wyraża poglądy Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk i nie powinno być utożsamiane ze stanowiskiem Polskiej Akademii Nauk.

Wraz z przyjęciem ESDP Ministrowie krajów członkowskich UE właściwi dla polityki przestrzennej zdecydowali także o powołaniu European Spatial Planning Observation Network (ESPON). Instytucja ta doprowadziła do stworzenia wyjątkowo wartościowego zasobu wiedzy na temat struktur funkcjonalno-przestrzennych oraz efektywności polityk terytorialnych w Europie. Konsekwencją zwiększonego zainteresowania UE problematyką przestrzenną było wpisanie spójności terytorialnej (obok ekonomicznej i społecznej) jako jednego z celów Unii Europejskiej wymienionych w *Traktacie Lizbońskim* z 2009 roku. W kolejnych latach trzykrotnie (w 2007, 2011 i 2020 roku) opracowywano kolejne dokumenty pod nazwą *Agendy Terytorialnej UE*. Ich rola była jednak głównie postulatywna, zaś dokładność diagnozy i rekomendacji o wiele mniejsza niż w przypadku ESDP. W tych dokumentach dominowały cele średniookresowe, a brakowało długookresowej i uzgodnionej między krajami wizji rozwoju europejskiej przestrzeni. Z tego powodu Agendy nie były w stanie zapewnić kompatybilności polityk sektorowych i dziedzinowych (głównie o średniookresowym horyzoncie) z procesami zmian przestrzennych o charakterze długiego trwania.

Dlatego po 25 latach od przyjęcia tego ważnego dokumentu warto rozważyć opracowanie nowej perspektywy rozwoju przestrzennego Europy, jako dokumentu całkowicie nowej generacji, uwzględniającego nowe wyzwania i uwarunkowania. Od 1999 roku zaszło bowiem wiele istotnych zmian. Inaczej wyglądają zagadnienia dotyczące sposobów zagospodarowania przestrzeni (środowiska zabudowanego). Bezpośrednio odczuwamy skutki wyzwań i zmian klimatu, w tym zmian przestrzennych związanych z lokalizacją odnawialnych źródeł energii i odmiennym sposobem ich dystrybucji, a także zmianami geografii regionów przemysłowych wynikającym z rozwoju branż zielonej gospodarki. Sytuacja regionów zmienia się na skutek kryzysu demograficznego (w tym wyludniania się peryferyjnych regionów UE) oraz ruchów migracyjnych. Zmieniły się warunki geopolityczne, w tym bezpieczeństwa. Pozycję jednostek terytorialnych kształtują nie tylko ich możliwości rozwojowe, ale także warunki życia, jakości środowiska oraz szeroko rozumiana zdolność do rezylencji.

Jakość zagospodarowania przestrzennego Europy w coraz większym stopniu determinuje długookresowe procesy rozwoju i jej konkurencyjność gospodarczą. Nowym wyzwaniem dla gospodarowania przestrzenią staje się cyfryzacja gospodarki o niedocenianych do niedawna skutkach w gospodarowaniu przestrzenią i w procesach osiedleńczych. Zagrożenia klimatyczne stają się niepodważalnym faktem, przynosząc wymierne negatywne skutki ekonomiczne i społeczne. Pogłębiają się zróżnicowania w rozwoju przestrzennym, ale nie tyle między krajami, co w niższej skali przestrzennej. Ponadnarodowy charakter procesów przestrzennych narzuca konieczność prowadzenia zintegrowanej długookresowej polityki przestrzennej Europy. Taki dokument jest koniecznym „aktem”, który będzie wydłużał horyzont decyzyjny średniookresowych polityk publicznych UE, ale także będzie drogowskazem dla poszczególnych państw członkowskich i ubiegających się o członkostwo w UE.

Część państw członkowskich posiada dokumenty przestrzenne o charakterze narodowym (Koncepcje Przestrzennego Zagospodarowania). Nowa ESDP powinna być dla nich dokumentem integrującym. Jej podstawą powinna być wizja rozwoju przestrzeni Europejskiej i kluczowe zasady służące jej realizacji. W ten sposób nowa ESDP miałaby charakter sprawczy w różnych skalach przestrzennych i służyła realizacji celu traktatowego UE, jakim jest spójność terytorialna.

Wspólnotowa polityka przestrzenna powinna stać się kluczowym kierunkiem działań nowej polityki spójności. Wojna w Ukrainie, potrzeba dalszego rozszerzania Europy, poszerzenie NATO, wielkie procesy migracyjne, nowe układy geopolityczne, wskazują na konieczność zmiany podejścia do przestrzeni zabudowanej i środowiska przyrodniczego. Należy podkreślić, że w całym okresie po rozszerzeniu UE były

prowadzone intensywne badania nad specyfiką przestrzeni w ramach programu ESPON. Wyniki tego programu nie są jednak w pełni wykorzystywane w polityce spójności Unii Europejskiej. Polska jako kraj przewodniczący Unii Europejskiej od stycznia 2025 roku powinna zaproponować opracowanie takiego dokumentu z uwzględnieniem istniejącego dorobku, zdobytych doświadczeń i nowej wiedzy. Znaczenie tego dokumentu dla przyszłości Europy będzie bowiem niebagatelne.

Dotychczasowe polityki sektorowe, w tym polityka klimatyczna, środowiskowa, transportowa, energetyczna, etc. nie wykazują dostatecznej spójności bez adekwatnie zdefiniowanej wizji rozwoju sposobów gospodarowania przestrzenią jako dobrem wspólnotowym. Warunki geopolityczne, ekonomiczne i społeczne przemawiają za jak najszybszym podjęciem prac nad tego typu dokumentem, który może być podstawą do sformułowania skuteczniejszych i lepiej zintegrowanych narodowych polityk przestrzennych budujących konkurencyjną i bezpieczną Europę. Ponadto polityki sektorowe – zarówno na poziomie UE, jak i w poszczególnych krajach – pomimo postulowanego w ostatnich Raportach Spójności *place-based approach*, nadal w niewielkim stopniu odnoszą się do wymiaru przestrzennego.

Reasumując Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN postuluje o:

- przystąpienie do opracowania przez zespół ekspertów z różnych krajów UE nowego dokumentu będącego następcą ESDP z roku 1999 uwzględniającego zachodzące procesy oraz antycypującego nadchodzące wyzwania i możliwe szoki zewnętrzne;
- zwiększenie wykorzystania opracowań zrealizowanych w ramach programu ESPON, jako podstawy dla przyszłych polityk Unii Europejskiej, w tym szczególnie dla polityki spójności;
- stymulowanie pozytywnych zmian dotyczących współpracy transgranicznej oraz zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich;
- zaangażowanie się polskich władz rządowych i samorządowych w promocję tych idei w ramach Polskiej Prezydencji w UE w pierwszej połowie 2025 roku.