

ЗБОРНИК РАДОВА ГЕОГРАФСКОГ ФАКУЛТЕТА  
BULLETIN OF THE FACULTY OF GEOGRAPHY

ГОДИНА 2004.

СВЕСКА ЛП

YEAR 2004.

TOME LP

UDC 711:581:5 (44)

*Научни прилог*

**ОДРЖИВОСТ ИЗ ПЕРСПЕКТИВЕ НАЦИОНАЛНОГ  
ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА**  
– Са примером Француске –

**др Дејан Ђорђевић, мр Тијана Живановић, Тијана Дабовић\***

**Извод:** Растућа приврженост концепту одрживог развоја нагнала је велики број земаља да преиспитају и реформишу своје системе и политике просторног планирања. Просторно планирање има примарну улогу у формирању просторних структура, које ће у већој мери одговорити доктрини одрживог развоја, што је препорука Европске Уније. Овај рад разматра како просторно планирање на националном нивоу може допринети реализацији циљева одрживог развоја, кроз тражење одговора на следећа питања: 1. Зашто је национално просторно планирање неопходно да би се постигао одрживи развој? 2. Шта је одрживост из перспективе националног просторног планирања? 3. Како национално просторно планирање доприноси одрживом развоју? 4. Како националне владе реагују на одрживост користећи просторно планирање и са каквим ефектима? Рад је углавном заснован на истраживањима која су претходила изради неколико кључних докумената везаних за политике просторног развоја на нивоу Европске Уније, па је тежиште на приказу искустава из земаља чланица – са посебним освртом на искуства Француске. Резултати истраживања говоре да је просторно планирање на националном нивоу важно у погледу снижења тензија између економске, социјалне и енвајронменталне одрживости.

**Кључне речи:** Просторно планирање, одрживост, развој, националне владе, секторске политике, Европска Унија.

**Abstract:** The growing commitment to sustainable development is giving rise in many countries to reviews and reform of systems and policies of spatial planning. Spatial planning has a primary role in creating more sustainable patterns of development, and this has been widely recognized in EU. This paper considers how spatial planning at the national level can contribute to sustainability objectives. It addresses following questions: 1. Why is national spatial planning necessary to achieve more sustainable development? 2. What is sustainability from a spatial planning perspective? 3. How can national spatial planning contribute to sustainable development? And 4. How are national governments actually responding to sustainability through national spatial planning and with what effect? The paper is primarily based on research undertaken in the preparation of the several key planning policy documents on EU level. The emphasis of the paper is thus on environmental sustainability and the experience in EU countries – with France as a case study. It is recognized that spatial planning undertaken at the

\* Рецензију урадио проф. др Борислав Стојков

national level is important in resolving problems between environmental, social and economic sustainability.

**Key words:** spatial planning, sustainability, development, national governments, sectoral policies, EU.

## УВОД

Растућа приврженост концепту одрживог развоја нагнала је велики број земаља да преиспитају и реформишу своје системе и политике просторног планирања. Просторно планирање има примарну улогу у формирању просторних структура, које ће у већој мери одговорити доктрини одрживог развоја, што је препорука нпр. Европске Уније (види Green Paper on the Urban Environment – СЕС 1990, *Компендијум ЕУ о системима и политикама просторног планирања* - СЕС 1998, *Европске пројекте одрживих градова* - ЕУ 1996, као и Пети акциони програм за заштиту животне средине *Ка одрживости*). *Перспективе просторног развоја ЕУ* (ESDP – СЕС 1999) промовишу концепт одрживог развоја у просторном планирању у свим земљама чланицама Уније, инсистирајући на побољшању хоризонталне и вертикалне координације када је у питању формулисање развојних политика, географској интеграцији између региона и преко националних граница, као и на повећању капацитета планерских инструмената и институција у погледу способности да артикулишу и примене циљеве одрживог развоја. Генерално посматрајући, планерима је потребан адекватан одговор на следећа питања:

1. Зашто је национално просторно планирање неопходно да би се постигао одрживи развој?
2. Шта је одрживост из перспективе националног просторног планирања?
3. Како национално просторно планирање доприноси одрживом развоју?
4. Како националне владе реагују на одрживост користећи просторно планирање и са каквим ефектима?

## ЗАШТО ЈЕ НАЦИОНАЛНО ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ НЕОПХОДНО ДА БИ СЕ ПОСТИГАО ОДРЖИВИ РАЗВОЈ?

Технолошке, економске и социјалне силе сваким даном узрокују структуре просторног развоја са негативним ефектима на животну средину, у целој Европи без изузетка (Sassen 1995). Неке од најчешћих индикација оваквог стања су убрзани раст захтева за урбаним развојем и ширењем, односно конверзијом пољопривредног земљишта у урбане намене; фрагментација новог урбаног развоја; раздвајање урбаних функција (праћена повећањем потреба за путовањем и повећањем

зависности од аутомобила); повећање површина напушеног и контаминираниог земљишта, поларизација економског развоја праћена загушењем у центрима градова и slabим приступом урбаним сервисима у периферним регионима; неуспехом у заштити подручја са енвајронменталним значајем и општим опадањем квалитета животне средине у урбаним и руралним подручјима.

Постоји генерални консензус да решења за ову врсту ситуације, коју условно можемо назвати „неодрживим развојем“, треба тражити на регионалном и локалном нивоу, мада постоје аспекти проблема који су изразито национални или интернационални, из следећих разлога:

- расте значај глобалних и других нелокалних сила у детерминисању потреба за просторним развојем на регионалном и локалном нивоу;
- расте међузависност нација и региона – политике просторног развоја формулисане на једном месту имају утицаја преко регионалних и националних граница;
- јавља се потреба за интеграцијом ефекта просторног развоја на националном нивоу, у случајевима када то није могуће постићи на нижим нивоима;
- недовољан институционални капацитет да се успешно формулише и примени концепт одрживог развоја, иако су компетенције ефективно делегиране (на ниже нивое управе).

Потенцијалне и стварне контрадикције између секторских политика намећу потребу за њиховом интеграцијом на националном, ако не и на наднационалном нивоу. Брза интеграција пољопривредног сектора на нивоу ЕУ преко Заједничке пољопривредне политике, на пример, обезбеђује фармерима гарантоване цене, што има за последицу повећање продуктивности и побољшање стандарда живота на селу. Последице су значајне и обухватају систематски прогресивни губитак станишта флоре и фауне, вредних природних пејсажа и др., све под притиском да се повећа пољопривредна производња (Blowers, 1993). У већини земаља систем планирања коришћења земљишта има малог утицаја на рурални развој, што је довело до интензивнијег лобирања за заштиту животне средине у руралним подручјима током 80 – тих и 90 – тих година прошлог века.

У погледу сектора транспорта на европском нивоу, Трансевропске транспортне мреже (TEN) су имале велики утицај на локалне инвестиционе одлуке, иако ове импликације нису до краја биле схваћене и сагледане, када су мреже биле формиране. Један од главних проблема који се покушава решити је, негативни ефекат концентрације уз магистралне коридоре великих брзина, посебно око веза са главним урбаним центрима и њиховим централним зонама. Такође је неспоран конфликт између

инвестиција у инфраструктуру и повећања трошкова заштите животне средине, који рапидно расту управо реализацијом тих инвестиција.

Контрадикције између секторских политика на националном нивоу приметне су у многим земљама Европе. Политике повећања профита у пољопривреди у Грчкој, довеле су до претеране експлоатације, ионако ретких водних ресурса на појединим локацијама. Истовремено, побољшање слабе инфраструктурне мреже у овој земљи, интензивирало је притисак на посебно вредне пејсаже. Планске политике које су дозволиле брзу урбанизацију у Финској, довеле су до стварања насеља са ниском густином изграђености, што је имало за последицу повећање потребе за путовањем и смањење ефикасности инфраструктуре и коришћења земљишта. У Ирској, економски развој и политика просторног планирања су узроковале интензиван раст на истоку земље, са ефектима као што су депопулација и деценијација насеља у западним крајевима. У Великој Британији и Холандији, политике преоријентације јавног транспорта ка тржишној економији довеле су до конфликта са осталим развојним политикама. Наведене контрадикције су делимично последица уставних одредби и аранжмана. У Финској и Шпанији, право да се има дом (и ефективно изгради) су уставно право сваког грађанина, што је потпуно фрустрирало сваки напор да се развој стамбене изградње ограничи на неким осетљивим локацијама. У Финској, као и на многим другим местима, повећање висине димњака на кућама због задовољења локалних еколошких прописа, довело је до екстензије загађења на друга подручја.

Поред потенцијалних конфликта између секторских политика, потреба да се креира синергија између истих, у трци за одрживошћу има за резултат и неке позитивне могућности. Тако, на пример, закључено је да наплата путарине има много већи ефекат на смањења путовања приватним аутомобилима, смањење потрошње енергије, него политике коришћења земљишта, од којих се ефекти могу очекивати само на дуги рок. Свакако, најбољи резултати могу очекивати, уколико се обе мере примене координирано, путем интегрисане политике.

## **ШТА ЈЕ ОДРЖИВОСТ ИЗ ПЕРСПЕКТИВЕ НАЦИОНАЛНОГ ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА?**

Основни принципи одрживог развоја релевантни за просторно планирање, могу се након дугих дискусија сматрати усаглашеним, иако поједини аутори могу имати другачија мишљења. Основни принципи засновани на теорији екосистема су:

- потпуна заштита угроженог природног капитала;
- одржавање нивоа замењивог капитала;
- усвајање принципа превенције;

- поштовање носећих капацитета животне средине;
- побољшање ефикасности коришћења ресурса и минимизирање отпада;
- самодовољност географских јединица;
- заокруживање процеса коришћења ресурса (рециклирање и поновно коришћење);
- одржавање биодиверзитета;
- интергенерацијска једнакост и перспективност (EU Expert Group on the Urban Environment Sustainable Cities Project, 1996; O’Riordan, 1985; Blowers, 1993).

Постоји, такође, консензус око питања на који начин треба операционализовати концепт одрживости у просторном планирању, кроз усвајање одређених принципа и циљева. Они најчешће помињани, приказани су у Табели 1. Примери тема планских политика и циљева система планирања, приказани у Табели 1., сугеришу тзв. „јаку дефиницију“ одрживог развоја (Baker et al., 1997).

Табела 1. Операционализација одрживости у просторном планирању  
Table 1. The operationalisation of sustainability in spatial planning

Теме планских политика (примери)	
Урбани садржај и концентрација	Превенција ширења града, ради минимизације конверзије руралног земљишта и фрагментације урбаних сервиса, често повезана са повећањем стамбених густина и пренаменом некоришћеног земљишта.
Трајност и прилагодљивост грађевинског фонда	Повећање квалитета грађевинског фонда са циљем минимизације потрошње енергије, промоција идентитета суседства и историјског континуитета и пешачких зона, итд.
Развој кроз вишенаменско коришћење земљишта	Промоција разноликости намене земљишта унутар суседства и посела, са циљем ефикаснијег коришћења земљишних ресурса, те напуштање кругог зонирања.
Смањење потреба за путовањем	Повезивање радних, кућних и осталих активности, тако да буду у прихватљивом домашају једни другима у оквиру једне заједнице, са одрживом инфраструктуром.
Планирање отворених простора и простора оплемењених водом	Заштита и унапређење значајне животне средине, промоција кретања кроз повезивање зелених и водних површина.
Систем планирања	
Формулисање стратегије	Неопходност стратешке перспективе са врло дугорочним временским хоризонтом, преоријентација система ка циљевима одрживости и квалитета животне средине.
Интеграција политика	Успостављање хоризонталне интеграције између сектора и вертикалне интеграције између нивоа планирања, ради успостављања обавезности заједничких политика кроз управни систем.
Ниво информација о животnoj средини	Побољшање знања о стању животне средине, трендовима и утицајима, промоција конзистентности у примени информација о животnoj средини и подршка даљим истраживањима.
Управљање тражњом	Упозоравање на граничне и носеће капацитете животне средине на специфичним подручјима, тако да је развој димензионисан тим капацитетом, а не развојним захтевима.
Самодовољност	Нагласак на самодовољности и одговорности (управе) за управљање природним ресурсима за сваку територијалну јединицу, почев од локалног нивоа.
Вредновање утицаја на животну средину	Обезбедити разматрање импликација развоја на животну средину, приликом процеса одлучивања, кроз анализе утицаја и методе које фаворизују одрживост.
Мониторинг утицаја на животну средину	Осигурати праћење стања животне средине у процесу планирања и реализацији планских решења, преко система индикатора.
Партиципација	Омогућити учешће и већу моћ грађана при формулисању и имплементацији политика, ради стварања осећаја поседовања и задовољења специјалних потреба.
Институционални капацитет	Обезбедити да регионалне и локалне институције поседују ресурсе и способности да „испрате“ одрживост, те промовишу међупрофесионалну сарадњу.

Извор (Source): Nadin 2001

Овакав приступ захтева проактивно управљање животном средином, промоцију локалне економске самодовољности, институционалне промене и нове планске инструменте и алате, који ће обезбедити да се економска активност одвија у складу са граничним капацитетима животне средине. Наравно, могуће је формулисати сличну листу принципа на основу „слабе дефиниције“ одрживости. Тежиште ових принципа би било на формулисању мера за редуковање утицаја економских активности на животну средину, посебно кроз техничке мере, прихватање експлоатације необновљивих ресурса ради постизања економских циљева, као и континуитет постојећих институција и инструмената просторног планирања. На тај начин би, „слаба дефиниција“ одрживости довела до смањења негативних утицаја развоја на животну средину, али не би резултирала одрживим развојем.

## **КАКО НАЦИОНАЛНО ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ ДОПРИНОСИ ОДРЖИВОМ РАЗВОЈУ?**

Најпростије, систем просторног планирања допринеће одрживом развоју у оној мери у којој, напред наведени принципи (и они слични њима), буду прихваћени и примењивани. Прихватање ових принципа захтеваће промене закона, политика, институција, инструмената и процедура просторног планирања (и других сродних дисциплина). Очигледно, постојеће карактеристике система просторног планирања су значајне са становишта, у коликој су мери „способне“ да одговоре на агенде одрживости. Посебно два аспекта система планирања долазе овом приликом до изражаја: делегирање компетенција кроз примену принципа супсидијарности, као и до које мере ће систем планирања моћи да усвоји политике интеграције просторних сектора.

### ***Супсидијарност***

Принцип супсидијарности је користан у разматрању улоге националне владе у просторном планирању, када је у питању његова примена принципа одрживог развоја. Супсидијарност доводи до дистрибуције компетенција између јурисдикционих нивоа у федералним земљама, као и до алокације компетенција између Европске Уније и њених земаља чланица. Основни принцип је да компетенције треба да остану на најнижем могућем нивоу јурисдикције. Компетенције треба „попети на горе“, само у случајевима када оне не могу да се ефикасно спроведу на нижим нивоима тако да продукују опште друштвене користи. Примена принципа супсидијарности такође, може да захтева акцију јачања

институција на одговарајућем нивоу, уколико компетенције остају на том нивоу.

Одрживост животне средине тако захтева акцију на свим нивоима јурисдикције. Постоје очигледни глобални и трансгранични аспекти животне средине, који могу бити одговарајуће третирани само на међународном нивоу. Такође, постоји став да комплексан задатак интеграције секторских политика може најбоље и најлакше бити испуњен на регионалном и локалном нивоу (Blowers, 1993; Naughton & Hunter 1994). У овом случају, улога националне владе се своди на креирање услова у којима се локалне и регионалне иницијативе могу слободно развијати. Ипак, национална влада обично има моћ да детерминише коришћење ресурса у оквиру својих јурисдикција. Суверенитет националних држава може постати основна препрека одрживом развоју, уколико потребе да се одређене компетенције делегирају другима, нису схваћене и прихваћене (Blowers, 1993). Важан задатак сваке владе је да пажљиво размотри које компетенције треба делегирати и на који ниво – глобални, трансгранични, национални, регионални, локални.

Уобичајене улоге националне државе своде се на координацију приликом креирања политика за различите временске периоде и просторне обухвате; на идентификацију одговарајућих циљева и метода за њихову имплементацију; те за мониторинг и евалуацију резултата. Листа принципа одрживости сугерише и друге улоге националне владе, нпр. да обезбеди стратегије и политике, да осигура интеграцију и посвећеност свих владиних апарата изабраној стратегији, да креира неопходне институције, инструменте и процедуре на одговарајућем нивоу управе; да обезбеди информације о стању животне средине и осигура њихов сталан прилив; да иницира и подржава дебату о значају одрживог развоја и подиже свест о томе на локалном нивоу; да имплементира политике на директан начин, нпр. кроз одређивање заштићених подручја од националног значаја; те да изграђује капацитете локалних институција и актера.

Задатке које ће обавити национална власт и дистрибуција компетенција зависе, наравно, од структуре владе и од капацитета и зрелости институција на различитим нивоима. Ово је посебно значајно за земље у транзицији. Стриктан и пребрз прелазак на идеал локалног одлучивања може бити контрапродуктиван, у случају да су важне компетенције делегиране са националног на регионални нови власти, пре него што су исте оперативно спремне да их прихвате.

### ***Интеграција просторних политика насупрот планирању коришћења земљишта***

Најшире посматрајући, постоје два различита модела просторног планирања. Прво, просторно планирање се користи као генерички термин за описивање система коришћења земљишта или физичког планирања који регулише развој у смислу веће рационалности територијалне организације. Овакав тип планирања представља један од многих сектора активности владе и типично функционише упоредо са другим секторима, попут саобраћаја, пољопривреде и заштите животне средине. Друго, постоји знатно шире схватање појма просторног планирања у смислу координације или интеграције секторских политика око просторних стратегија, у циљу задовољења заједничких циљева. Интеграција секторских просторних политика, у идеалном смислу, представља „кишобран“ за просторну стратегију коју следе и којој су посвећени сви сектори.

Термин просторно планирање се широко користи као „покривач“ система који обухватају један или оба ова приступа. У Холандији, на пример, планирање коришћења земљишта и секторска просторна координација су два дела јединственог система – *ruimtelijke ordening*. У Великој Британији, координација између различитих просторних сектора је врло слаба, а њихов *Town and Country Planning* систем може се једино описати као планирање коришћења земљишта. Термин просторног планирања није у широкој употреби у Великој Британији, и све донедавно, постојао је отпор унутар британске владе да се прихвати шири модел просторног планирања. У другим земљама најчешће постоје одвојени системи за управљање коришћења земљишта и за координацију или интеграцију секторских политика.

Примена принципа одрживог развоја у систему просторног планирања захтева примену оба модела истовремено, са јаком улогом националне владе у оба случаја. Не сме се претпоставити да ће систем планирања коришћења земљишта напредовати, уколико не дође до координације или интеграције секторских политика. Ако је просторно планирање у традиционалном положају једнаког партнера са осталим секторима, постојаће отпор тих других сектора приликом њихове интеграције у стратегије просторног развоја. У пракси, планирање коришћења земљишта, као секторска политика је уобичајено слабија од осталих сектора, што је веома видљиво у случају када се економски, пољопривредни, саобраћајни и други интереси нађу у конфликту са политикама просторног планирања (Liberatore 1997).

Домашај интеграције просторних политика може бити окарактерисан као испарцелисан, флуидан, координиран или интегрисан. Liberatore је предложио индикаторе за мерење секторских политика, са



тежиштем на интеграцији одрживости животне средине у друге секторе. То су:

- досег, степен интегрисаности и „тајминг“ анализа утицаја на животну средину на, и приликом формулације секторских политика;
- постојање и фреквенција консултација између тела компетентних за секторске политике на различитим нивоима, као и да ли су ове консултације симболичне или воде ка доношењу одлука;
- анализа компаративности нових секторских закона са законима из области животне средине;
- процена у којој мери вредновање секторских развојних политика води рачуна о последицама на животну средину;
- мера, у којој је сваки сектор способан или има основу да прихвати концепт одрживости.

Интеграција просторних политика отвара многе изазове. Различити сектори ће дефинисати политике и на основу њих израдити планове за различите територијалне јединице у различитом временском хоризонту, и по различитим процедурама. У том контексту, планирање коришћења земљишта ће трпети дејство више механизма, него било који други сектор. Готово да је сувише поменути, проблем интеграције унутар сваког сектора. Уколико су секторске политике формулисане под утицајем принципа одрживог развоја, последице могу бити значајне – неки интереси се могу изгубити, а други могу имати велике користи.

Позитивни резултати се могу постићи на више начина. Европска Унија је добар пример за то. У оквиру њених принципа, ефикасност регионалног планирања је круцијална за примену принципа одрживог развоја, али се исти циљ може спроводити унутар само једне земље, било преко регионалне владе (као у неким федералним системима), било преко добровољне сарадње локалних власти. Форма примене овог принципа зависиће од уставних, правних, социјалних, културолошких и других услова.

## **КАКО НАЦИОНАЛНЕ ВЛАДЕ РЕАГУЈУ НА ОДРЖИВОСТ КОРИСТЕЊИ ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ И СА КАКВИМ ЕФЕКТИМА?**

Унутар Европске Уније постоји конвергенција приступа у системима просторног планирања на националном и регионалном нивоу, наравно, са снажним рефлексјама утицаја и политика Уније и осталих међудржавних иницијатива. Европски закони о заштити животне средине и Структурни фондови имали су, и имају велики утицај на политике и систем

просторног планирања земаља чланица. Но, постоје значајне разлике у погледу успешности појединих система. У овом поглављу, укратко ћемо описати новије иницијативе у области просторног планирања, као одговор на агенду одрживог развоја у пет земаља – Финској, Грчкој, Ирској, Италији и Холандији.

Финска има добро организован и ригорозан систем планирања коришћења земљишта и менаџмент животне средине, са великим степеном децентрализације у одлучивању. Последњих година бележи се значајан напредак квалитета животне средине. Последњи у низу закона, *Land use and Building Act*, донесен је са циљем да промовише одрживи развој на локалном нивоу, даље децентрализује компетенције и да локалну заједницу – општину, укључи раније у процес одлучивања приликом израде просторних планова. Улога националне владе је више фокусирана на аспекте просторног развоја од националног значаја. Национална влада концентрисана је на обезбеђење информација и анализа (у току је израда Националног сценарија просторног развоја до 2017. године), као и мониторинга путем примене индикатора, укључујући и експлицитно поређење са напретком у овој области у другим земљама. Национална влада такође подржава кроз - секторска истраживања урбаних система и експерименталне пројекте везане за одрживи развој градова. Најновији закон поново ојачава улогу физичког планирања у одрживом развоју, кроз омогућавање задовољења захтева за побољшање енергетске ефикасности, рециклирање отпадних материја, консолидацију урбаних подручја и друге мере и методе. Истовремено, њиме се промовише интеграција физичког планирања са економским развојем, регионалним политикама и менаџментом животне средине, посебно кроз јачање регионалне административне структуре. Овакво тежиште законских решења настало је као резултат сазнања да сваки сектор промовише сопствене интересе. Секторске политике биће координисане и усмерене на приоритете договорене на регионалном нивоу, а национална влада ће своју регионалну политику концентрисати на ублажавање регионалних диспаритета. Министарство за заштиту животне средине преговара са другим министарствима и учесницима у развојном процесу, тежећи да њихово деловање усагласи са принципима одрживог развоја и иницијативом *Environment 2005*.

Одрживи развој у Грчкој није тако широко прихваћен, као у Северној Европи. Земља се још увек налази у процесу озбиљних институционалних реформи, са циљем да се компетенције делегирају регионалним агенцијама и обезбеди јача веза са локалним властима. Нова структура владе потенцијално пружа могућност за ефикасније просторно планирање. Закон из 1997. године, по први пут садржи принципе одрживог развоја, посебно у погледу консолидације урбаних простора. Даљи

предлози за промену законодавства усмерени су у правцу ревизије закона и инструмената просторног планирања, са циљем да одрживи развој постане организациони принцип, али остаје отворено питање колико ће овај принцип бити усвојен од стране других сектора. Национална политика у Грчкој је, као и у многим другим земљама, подређена потреби за економским растом, у складу са критеријумима за пријем у европску монетарну унију, те за побољшањем инфраструктуре која би подржала и олакшала економски развој. Национална влада Грчке, припрема регионалне просторне планове и планове метрополитена за веће градове – такав план за Атину је усвојио одрживи развој као основни принцип. Основан је и Национални центар за заштиту животне средине и одрживи развој, као саветодавно тело различитих владиних министарстава и служби.

Анализа и оцена система планирања у Ирској, извршена је током 1997. године, са циљем да се промовише одрживи развој (пored осталог) и да се предложe измене у структури система, ради јачања међусекторске сарадње. Иако је процес још увек у току, већ је приметан напредак у новим планским стратегијама за веће градове, као и у погледу креирања нових институционалних аранжмана ради побољшања координације и енвајорнменталне свести унутар владе. Између осталих тела, формирано је и Национално партнерство за одрживи развој, које повезује све владине и невладине институције и актере од значаја за тему – оне чије активности имају негативан утицај на животну средину и оне који теже да је заштите. Партнерство обухвата енвајорнменталну, социјалну и економску димензију одрживости. Тзв. Зелена Мрежа владиних институција и агенција је ојачана и сада представља форум за подизање свести о одрживом развоју кроз сва владина тела у складу са Агендом 21. Интерминистарски надзорни комитет задужен је за дефинисање индикатора и прикупљање информација неопходних за мониторинг одрживог развоја.

У Италији, региони воде главну реч при реформи закона о планирању, у случају нпр. заштите животне средине и јачања интегралног приступа. У региону Тоскана, нови закон инсистира да регионални секторски планови поседују и проверу компатибилности планских решења са земљишном политиком и политиком коришћења ресурса. Креирани су и нови инструменти, попут општинског енергетског плана и општинског плана буке. Са друге стране, Национални закон о планирању не садржи много одредница о одрживом развоју. Он се није променио већ дуго времена - заснован је примарно на урбаним стандардима, који не дозвољавају правилну оцену развојних утицаја на животну средину. Планови коришћења земљишта такође, немају уграђени принцип одрживости и видљиво трпе, услед значајне фрагментације развојних политика. Национални институт за просторно планирање иницирао је

израду новог закона у области планирања градова, који би био заснован на принципима одрживог развоја и промовисао повећану сарадње између различитих нивоа управе и владиних институција одговорних за просторно планирање. Тај закон ће обезбедити да инструменти просторног планирања идентификују граничне капацитете животне средине за одређене делове територије, са компензационим мерама у случајевима када се, за потребе развоја, конзумирају обновљиви ресурси и средине.

Холандија је најдаље одмакла у погледу прихватања принципа одрживости у просторном планирању. Најпре, постоји јак консензус око потребе за просторним планирањем и регулацијом просторног развоја. Многе нове иницијативе предузете су у циљу јачања политика и акција заснованих на принципу одрживости, нпр. заустављање урбане експанзије и градоградња са мањим стамбеним густинама, смањење интензитета коришћења приватних аутомобила и побољшање еколошких услова. Нова тежишта акција су на мочварним подручјима и менаџменту обалних зона, повезивању урбаних система и главних инфраструктурних пројеката, урбано – руралним везама и утицају нових информационалних и комуникационих технологија. Поред многих других, у области просторног планирања присутна је много цитирана „АБЦ“ политика – усмерена ка лоцирању нових развојних токова у складу са нивоом повећања обима путовања, посебно дуж мултимодалних урбаних транспортних коридора. Национална Комисија за просторно планирање координира просторну димензију секторских политика и одговорна је за националне извештаје о националном просторном планирању. Тзв. Пети Извештај рађен је са временским хоризонтом 2010-2030. године и, као и претходни, усвојен је уз сагласност свих министарстава. Одрживост је имала главни утицај на његов садржај, иако су посебно наглашени и економски императиви, посебно када је реч о саобраћајној инфраструктури. Интеграција секторских политика је експлицитна функција свих инструмената просторног планирања, на свим нивоима управе. Провинцијска Комисија за просторно планирање координира просторни утицај секторских политика на регионалном нивоу кроз *Streekplan*, а сличну улогу врши *Structuurplan* на локалном – општинском нивоу. Постоје и нове иницијативе ради јачања интеграције регионалних просторних планова са обавезујућим Планом политика заштите животне средине и Планом управљања водама, са циљем синхронизације и интеграције ових планова у јединствени интегрални план на нивоу провинција. Први од тих интегралних просторно - енвајорменталних планова је публикован почетком овог века. У свим плановима, у великој мери се користе циљеви и одговарајући индикатори, а када је реч о ресурсима, они посебно значајни деле се у три категорије: енергија, биодиверзитет и простор. Гранични капацитети животне средине димензионисани су кроз концепт „Енвајорментално коришћење простора“

који одражава максимално дозвољено коришћење ресурса животне средине у датом подручју. Национални закон о просторном планирању инсистира на даљој децентрализацији компетенција провинцијама и општинама, ради стварања флексибилнијих инструмената локалног планирања. Процедуре израда планова подразумевају укључивање свих актера у разматрање развојних пројеката, пре него што се приступи формалном планирању. Механизми енвајронменталне компензације снажно су имплементирани кроз *Stad & Milieu* пројекат, како би енвајронментални стандарди и лимити били ограничени на подручја где се могу постићи ефекти одрживости или где се компензације могу постићи на неки други начин. Иако ове иницијативе у стварности јачају улогу и значај локалних власти у области просторног планирања, национална влада је, такође, повећала своју моћ у погледу интервенције на локални ниво одлучивања, посебно када је реч о убрзавању процеса планирања и реализације пројеката од националног значаја, у случајевима када постоји отпор локалне заједнице.

На страну, напредак који је постигнут у области просторних политика у појединим земљама Европе, националне и регионалне владе су биле изузетно активне у области трансграничног просторног планирања. Још је 1995. године постојало више од 50 тзв. Еврорегиона (Nadin & Shaw, 1998), који су били, и још увек су део INTERREG иницијатива. Тим иницијативама је сарадња у области просторног планирања снажно промовисана у понекад веома великим транснационалним регионима, који не ретко обухватају и територије земаља које нису чланице Европске Уније. Иако фондирани да реше економске проблеме неразвијених и периферних региона, многи пројекти поседују веома апострофирану тему одрживости, посебно када је реч о урбаним коридорима и подручјима.

## **ПРИМЕР ФРАНЦУСКЕ**

Специфичност државног апарата, али свакако и сам менталитет француског народа коме је у тежњи да сачува сопствени идентитет потребно више времена да се увери у значај и оправданост светских трендова, утицали су да динамика прихватања појма и значења одрживог развоја и његовог уграђивања у државне и јавне политике у Француској не буде једнака оној коју су произвеле, на пример, Немачка и нордијске земље. Ипак, у последњих петнаест година учињено је много како би одрживи развој постао неодвојив део и законодавства и широке палете људских активности. Не без притиска, подразумева се, те се за поменути период слободно може рећи да се француска држава нашла у својеврсном „сендвичу“, уклештена између локалних и глобалних иницијатива и обавеза. Посебно треба издвојити Европску Унију која још од Споразума из Мастрихта (у члану 6. Споразума наводи се: „Потребе за заштитом

животне средине морају бити интегрисане у дефинисање и спровођење осталих политика Уније (...), а посебно у циљу промовисања одрживог развоја”) непрестано утиче на измене националних правних и других норми земаља чланица и земаља кандидата у правцу њиховог усклађивања са постулатима одрживог развоја. То се нарочито односи на 5. Акциони програм Уније који је донет за период 1993-2000. година и чији наслов је „Ка одрживом развоју”. Као земља чланица Европске Уније и потписница многобројних светских декларација и протокола о заштити животне средине и других сегмената од значаја за опстанак Планете, Француска је истовремено и креатор нових политика европских и глобалних размера. Да би, међутим, њен политички утицај био валидан, неопходно је и неизбежно да Француска на свом примеру докаже спроводљивост закључака донетих на супранационалном нивоу.

## **ПРАВНИ ОКВИР И НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЈА ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА**

Појам одрживог развоја се у француском законодавству први пут помиње у оквиру члана L.200-1 Кодекса руралних подручја (2000. године претворен у члан L. 110-1 Кодекса животне средине), члана насталог на основу Закона о јачању заштите животне средине од 2. фебруара 1995. године. Принцип одрживог развоја затим су преузели закони из домена просторног планирања и урбанизма: Закон о смерницама одрживог просторног планирања и просторног развоја од 25. јуна 1999. и Закон о солидарности и урбаној обнови од 13. децембра 2000. За њима следе Закон о смерницама у области шумарства од јула 2001. године, потом Национална стратегија одрживог развоја донета 3. јуна 2003. године и Повеља о животној средини, која је донета 25. јуна 2003. године са циљем да буде унета у Устав земље. Ове године планирано је и доношење Закона о природној баштини, дк се паралелно већ ради нацрт Стратегије заштите природне баштине.

Будући да је реч о правној држави, законски оквир се посредно и непосредно претаче у различите активности и пројекте, док се његово непоштовање санкционише до сада утврђеним мерама.

Национална стратегија одрживог развоја (*Strategie nationale de developpement durable*, 2003) резултат је заједничког напора цивилног и владиног сектора, за чију је израду иницијатива покренута новембра 2002. године. Циљ њеног доношења је стварање оквира за државну интервенцију у погледу промоције одрживог развоја, и састоји се у усмеравању свих државних политика. Чин израде и доношење Стратегије француска влада сматра радикалним заокретом у односу на претходну праксу, али чији ће резултати бити видљиви тек дугорочно. Као што је то случај са свим

стратешким документима, Национална стратегија одрживог развоја не даје исцрпну листу конкретних активности које треба спровести већ пружа основна објашњења, смернице и подстицаје за њихово иницирање. Конкретни циљеви и мере дефинисане Стратегијом дате су у следећој табели:

Табела 2. Циљеви и мере дефинисани Националном стратегијом одрживог развоја Француске

Table 2. Goals and measures defined in the French National Strategy for Sustainable Development

Циљеви и мере	
Пролећа 2004. усвојити акциони план „Здравље-животна средина”	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Смањити изложеност становништва, посебно деце, олову – редуцирати емисију олова из индустрије за 50% до 2005.</li> <li>▪ Дрastiчно смањити испуштање загађујућих супстанци у водене токове – програмом обухватити 5000 постројења</li> <li>▪ Редуковати загађење ваздуха – до 2010. за 50% смањити концентрацију азотних оксида, сумпордиоксида и органских једињења, као и стабилизovati емисију амонијака</li> </ul>
До краја 2003. усвојити план за борбу против звучног загађења	
Борба против ризика	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ До краја 2004. формирати 200 локалних комисија за информисање и сарадњу са локалним органима власти</li> <li>▪ За категорисана постројења податке о ризицима ставити на увид јавности путем Интернета</li> <li>▪ Јуна 2003. у Тулузу основати централни сервис за праћење хидро-метеоролошке ситуације и предвиђање поплава</li> <li>▪ Субвенције и контрола државе у спровођењу предвиђених мера; 400 нових инспектора до 2007, појачање сарадње између инспектора рада и инспектора за категорисана постројења, 150 нових инспектора до 2007. за контролу зрачења</li> </ul>
Оснивање Бироа за истраживања и борбу против штетних утицаја на животну средину и здравље	
Правне/судске мере у погледу штетних утицаја на животну средину и здравље	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Казнена политика прилагођена локалним ситуацијама и праћење њене ефикасности</li> <li>▪ Сензибилизација локалних судова и других судских установа у погледу проблематике животне средине</li> <li>▪ Оснивање посебних судова за специфичне облике нарушавања животне средине</li> </ul>
Држава као пример еко-одговорности	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Увођење критеријума одрживог развоја на јавно тржиште преко доношења новог кодекса</li> <li>▪ Смањење емисије угљеника за 10% до 2008. у оквиру саобраћаја које обавља државна управа и 10% у објектима јавне намене</li> <li>▪ Смањење потрошње воде за 20%, смањење потрошње енергије за 10% и повећање рециклаже белог папира за 60% до 2008.</li> <li>▪ Обновити возни парк за 20% по принципу „еколошки чистих” возила, а по могућству 5% да буду возила на електрични погон</li> <li>▪ Спровести најмање по један план превоза годишње по јединици управе по департману од 2004.</li> <li>▪ 2005. године 20% нових државних зграда мора задовољити критеријум високог еколошког квалитета и високих енергетских перформанси, а 50% до 2008.</li> </ul>

Да просторно планирање представља један од седам приоритетних основа за спровођење Стратегије, јасно је из саме концепције документа где се поглавље „Простор” налази на другом месту, одмах након поглавља „Грађани – актери одрживог развоја”. Међутим, и сва остала поглавља неоспорно имају просторну конотацију било да се ради о економији, енергији, саобраћају, пољопривреди, ризицима, здрављу, државној управи као примеру

спровођења стратегије у сопственим редовима или да се ради о међународним активностима.

## УЛОГА НАЦИОНАЛНОГ ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА

Од самог конституисања просторног планирања, француска држава је у њему видела изузетан инструмент за спровођење својих глобалних и секторских политика, поготову у ситуацији када говоримо о традиционално централистичкој држави. Област просторног планирања тако је увек била припајана министарствима чије су активности у датом моменту биле приоритетне, а неретко је планирање било и у директној надлежности председника владе (40 ans d'aménagement du territoire, 2003). Будући да је одрживи развој временом постао једна од најважнијих државних политика, не чуди што је створена чврста веза између ње и политике просторног планирања и развоја, где је ова друга превасходно виђена као инструмент за спровођење усвојених политика одрживости.

Интеграција политике одрживог развоја у политике просторног планирања свој је врхунац доживела крајем деведесетих година прошлог века, оснивањем Министарства за животну средину и просторно планирање и креирањем одговарајућег законског оквира који је још увек на снази (Закон о смерницама одрживог просторног планирања и просторног развоја - LOADDT). Иако је доласком нове, радикално другачије, владе 2002. године ова институционална симбиоза прекинута (просторно планирање прво је било припојено Министарству за државну реформу, а затим Министарству за инфраструктуру, туризам и море), тековине претходног периода не могу се избрисати – оне су већ део система који непрестано еволуира. Министарство за животну средину потезима исте владе постало је Министарство за екологију и одрживи развој.

Обзиром на централистичко наслеђе којег се Француска тешко и споро одриче, улога националног планирања има већи значај него у земљама у којима је децентрализација одавно утемељена. У том смислу, када говоримо о националном планирању у Француској не можемо изоловано посматрати национални од регионалног и локалног нивоа одлучивања јер о већим просторним захватима и пројектима, ван домашаја урбанизма, паралелно одлучују изабрани представници власти и продужена рука државе. Овакав систем управе и одлучивања у пракси се показује као врло компликован, поготово када се за истим столом нађу супротстављени политички блокови или када координација закаже, али је, са друге стране, обезбеђено спровођење националних циљева и политика на свим нивоима. Наведена констатација односи се управо и на циљеве и политике одрживог развоја који су на тај начин такође део хоризонталних и вертикалних веза у матрици просторног планирања.



Систем актера у Француској једнако је сложен. Ако кренемо од врха пирамиде, на националном нивоу можемо идентификовати два одбора за просторно планирање и просторни развој на нивоу Скупштине (горњи и доњи дом, односно Сенат), Делегацију за просторно планирање и регионалну акцију (DATAR), на чијем челу се налази помоћник председника владе за просторно планирање, и надлежно министарство. Паралеле ради, са изузетком Делегације, исти актери постоје и за област екологије и одрживог развоја. Сва наведена тела ослањају се на читаву мрежу истраживачких и стручних кућа без чијег инпута би било немогуће доносити стратешке одлуке. На регионалном и нивоу департмана (према којима се општине у погледу просторног планирања налазе у зависном положају) држава има дирекције које су, уствари, огранци различитих министарства. Изабрани представници власти имају своје секторске сервисе као и одборе за просторно планирање. Хоризонтална и вертикална сарадња временом се ухотела. На државном нивоу, на пример, редовно се, али и по потреби, одржава Интерминистарска конференција за просторно планирање и просторни развој, чији је пандан на регионалном нивоу Регионална конференција за просторно планирање и просторни развој. У погледу вертикалне сарадње, најочигледнији пример су перманентне консултације и заједничке активности DATAR-а и регионалних власти.

Упоредо са развојем институција и односа, развијао се и систем планских докумената. Следећа табела указује на место ових докумената у општем систему планирања (40 ans d'aménagement du territoire, 2003):

Табела 3. Систем планских докумената у Француској  
Table 3. The System of the Planning Documents in France

Инструменти Актери	1 Управљање (праћење, проспекција, евалуација)	2 Стратешко просторно планирање	3 Секторске политике	4 Просторни пројекти	5 Транснационални просторни пројекти
Европска Унија	GTU CDRR	PPREU	Секторске политике Уније	DOCUP	Транснационална сарадња (INTERREG IIIB) Просторне визије
Држава	ORATE CNADT IHEDAT MIAT	SSC	Националне секторске политике SRT	CPER	
Региони	CRADT	SRADT	DTA	Пројекти и уговори за насеља и покрајине	Трансгранична сарадња (INTERREG IIIA)
Департмани	CDA CDP	DTA SCOT i PADD PLU	Секторске политике заједнице насеља DVA		
Заједнице насеља Покрајине		Општински планови	PDU PLH		

CDP и CDA : Савет за развој покрајине и Савет за развој насеља

GTU CDRR : Група за планирање и урбанизам CDRR-а

CDRR : Одбор за развој и регионалну реконверзију, руководи FEDER-ом (Европским фондом за регионални развој)

CNADT : Национални савет за просторно планирање и просторни развој

SPER : Уговор о плану између државе и региона  
CRADT : Регионална конференција за просторно планирање и просторни развој  
DTA : Директива за просторно уређење  
DVA : Досије градских саобраћајница  
DOCUP : Јединствени програмски документ  
IHEDAT : Високошколски институт за изучавање просторног планирања и просторног развоја  
MIIAT : Интерминистарска и међурегионална иницијатива за просторно планирање  
ORATE : Европска мрежа опсерваторија за просторно планирање  
PADD : Пројекат одрживог просторног уређења и просторног развоја  
PDU : План градског превоза  
PLH : Локални стамбени програм  
PLU : Локални урбанистички план  
SCOT : План просторне кохезије  
PPREU : Перспектива просторног развоја Европске Уније  
SRADT : Регионални план просторног уређења и просторног развоја  
SRT : Регионални план саобраћаја  
SSC : Шеме колективних услуга

*Прва колона* даје преглед нивоа одлучивања. *Друга колона* представља просторно планирање: на нивоу општина (којих у Француској има преко 36.000 од чега највећи проценат има мање од 2000 становника) раде се „локални урбанистички планови”, на нивоу насеља или урбаних подручја раде се „планови просторне кохезије“, произашли из Закона о урбаној солидарности и обнови, на регионалном нивоу раде се „регионални просторни планови” који садрже перспекцију и нацрт регионалног пројекта, на националном нивоу раде се Шеме колективних услуга, док на нивоу Уније постоји Перспектива просторног развоја Европске Уније (ESDP). У *трећој колони* приказане су секторске политике и њихове везе са просторним политикама. Инструмент за повезивање ових политика у Француској су Шеме колективних услуга. Шема за област високог образовања и истраживања има, на пример, за циљ бољу просторну организацију високог образовања и истраживачке делатности. У *четвртој колони* наведени су инструменти просторних пројеката који омогућавају да се успостави сарадња између актера. Њих посебно чине уговори који дефинишу заједничке циљеве и заједничко финансирање, а склапају се првенствено на два нивоа: са насељима и покрајинама (уговори између државе, региона и локалних заједница) и са регионима, државом и Унијом (уговори о плану између државе и региона и DOCUP). У *петој колони* дати су трансгранични и транснационални програми у оквиру INTERREG-а III.

Како се из приложеног може видети, на врху пирамиде планова налази се ESDP. Упркос томе што његова примена није обавезујућа, овај европски документ озбиљно је схваћен и прихваћен што је од посебног значаја за спровођење политике одрживог развоја. Подсетимо се,

управљање просторним развојем се у оквиру ESDP заснива на три основна принципа:

- развоју уравнотеженог и полицентричног система градова и новог односа између града и села ;
- обезбеђивању једнаког приступа инфраструктури и знању;
- одрживом развоју, интелигентном управљању и заштита природе и културне баштине.

На националном нивоу смернице ESDP-а директно преузимају Шеме колективних услуга. Уведене Законом о смерницама одрживог просторног планирања и просторног развоја, шеме, као документи дугорочног планирања (на двадесет година), одражавају стратешка опредељења политике просторног уређења. Њих има девет, а области које покривају су следеће: саобраћај (путнички и теретни), енергетика, високо образовање и истраживање, култура, здравство, информације и комуникације, природна и рурална подручја и спорт. У контексту одрживог развоја, акценат је у већој мери стављан на функционисање услуга него на инвестиције. То не значи да се садржај шема не бави питањем опремања јавних служби, али је присутно велико интересовање за средства која би омогућила бољу организацију и помогла да се одлучније изађе у сусрет потребама становништва. Реч је преласку са планирања према понуди на планирање према потражњи. Шеме, такође, инсистирају на већој просторној диференцијацији, јер је то једини начин да се одговори на захтеве правичног приступа сервисима и постизања конкурентности у европским и међународним оквирима. Неки ретки сервиси, попут међународних аеродрома, врхунских истраживачких центара и сл. не могу бити равномерно распоређени и морају бити предмет међурегионалне сарадње.” (Schema de developpement de l'espace communautaire, 2002).

Сегмент заштите животне средине у плановима нижег реда заузима све веће место, али област одрживог развоја покрива и појам квалитета живота који је све више у употреби и веома је пријемчив крајњим корисницима, тј. становништву, а покрива цео комплекс природа-друштво-привреда.

## **ЗАКЉУЧАК**

Укупно гледајући, резултат акције на постизању циљева одрживог развоја у неколико земаља довео је до значајних промена у погледу схватања улоге и оперативног значаја просторног планирања, са предлозима реформи правног оквира и актуелних политика. У погледу редефинисања политика просторног развоја приметне су одређене иновације, али су усвојене стратегије концептуално још увек доста конзервативне, са слабо присутном дефиницијом одрживости. Системи

планирања и даље функционишу са основним циљем проналажења равнотеже између економско-развојних захтева, односно тржишних механизма са једне, и захтева за заштитом животне средине са друге стране, без функционалног уграђивања принципа одрживости у процес планирања, изузев крајње декларативног навођења, обично на почетку докумената.

Пребирајући по принципима по којима делују системи планирања, највећи напредак је учињен у погледу прикупљања и анализе података везаних за животну средину од значаја за просторни развој, те у погледу вредновања развојних планова и пројеката са становишта анализе њиховог утицаја на простор, у складу са међудржавним споразумима, политикама и законима ЕУ. Иако је готово свуда препозната потреба за интегрисањем политика просторног развоја, у пракси је мало тога спроведено, изузев у Холандији. У већини земаља, просторни планови служе као инструмент креирања политичког консензуса око развојних планова или као средство легитимизације одлучивања, без успеха у погледу стварног интегрисања секторских политика просторног развоја.

Формирано је и мноштво нових институција, али углавном са саветодавном улогом. Још увек важећа норма понашања огледа се у разграничењу надлежности од стране министарстава и агенција, без иницијатива за међусекторску. Нови инструменти дефинисани су поглавито у области заштите животне средине. Од посебног значаја су у овом домену, националне перспективе или визије, као што је то урађено у Француској и Норвешкој. Веома корисне као анализа стања или чак и сценарио могућих промена, поменуте перспективе/визије, ипак су имале сасвим скроман и ограничен учинак у погледу обликовања секторских развојних политика, изузев у случају Холандије, где су акутни енвајорнментални проблеми стављени под контролу и где су побољшања добила атрибуте континуираности и видљивости. Интеграција просторног планирања и политика заштите животне средине се показала као изузетно сложен и захтеван задатак, па чак је и у Холандији јак утицај националне владе на просторни развој био контрапродуктиван у погледу слободе одлучивања локалног нивоа управе о локацијама за нове развојне пројекте, често финансиране искључиво средствима локалне заједнице или инвеститора. Но, Холандија је до данас једина европска земља за коју се аргументовано може рећи да је направила помак у имплементацији „јак дефиниције“ одрживости.

#### **ЛИТЕРАТУРА:**

1. **Amenagement du territoire et environnement – Politiques et indicateurs**, Institut français de l'environnement, Delegation a l'amenagement du territoire et a

- l'action regionale, Ministere de l'aménagement du territoire et de l'environnement, juillet 2000
2. **Amenagement du territoire – Rapport d'activite 2000**, Delegation a l'aménagement du territoire et a l'action regionale, Ministere de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Paris, 2001
  3. **Baker S., Kousis M., Richardson D.&Young S. (1997):** The Politics of Sustainable Development: Theory, Policy and Practice within the European Union. London: Routledge.
  4. **Blowers A. ed.(1993):** Planning for a Sustainable Environment: A Report by the Town and Country Planning Association. London: Earthscan.
  5. **CEC (1990):** Green Paper of the Urban Environment: Communication from the Commission to the Council and Parliament. COM(90)218/final, Brussels.
  6. **CEC (1998):** European Spatial Development Perspective. Luxembourg, Office for the Official Publications of the European Community.
  7. **Environnement – Rapport d'activite 2000**, Ministere de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Paris, 2001
  8. **European Union Expert Group On The Urban Environment Sustainable Cities Project (1996):** European Sustainable Cities Final Report. Luxembourg, Office for the Official Publications of the European Community.
  9. **Haughton G.& Hunter C. (1994):** Sustainable Cities. London: Jessica Kingsley.
  10. **Liberatore A. (1997):** Sustainable Development and EU Policy-making. In: The Politics of Sustainable Development: Theory, Policy and Practice within the European Union. London: Routledge.
  11. **Nadin V. (2001):** Sustainability from a National Spatial Planning Perspective. In: Towards a New Role of Spatial Planning. OECD Proceedings, Paris.
  12. **Nadin V.& Shaw D. (1998):** Transnational Spatial Planning in Europe: The Role of INTERREG IIc in the UK. Regional Studies, 32 (3), 281-99.
  13. **Nadin V., Hawkes P., Cooper S., Shaw D. & Westlake T. (1997):** The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies. In: Regional Development Studies No.28. Luxembourg, Office for the Official Publications of the European Community.
  14. **O'Riordan T. (1985):** What Does Sustainability Really Mean? Theory and Development of Concepts of Sustainability. In: Sustainable Development in an Industrial Economy. Proceedings of a Conference, Queen's College, Cambridge, UK Centre for Economic and Environmental Development.
  15. **Repenser le territoire - un dictionnaire critique**, DATAR, Editions de l'Aube, 2000
  16. **Sassen S. (1995):** Urban Impacts of Economic Globalisation. In: Cities in Competition – Productive and Sustainable Cities for the 21<sup>st</sup> Century. Melbourne: Longman.
  17. **WCED (1987):** Our Common Future. Oxford University Press.
  18. **Strategie nationale de developpement durable**, Comite interministeriel pour le developpement durable, Ministere de l'ecologie et du developpement durable, Secretariat d'Etat au developpement durable, juin 2003
  19. **40 ans d'aménagement du territoire**, DATAR, La documentation française, Paris 2003

**SUSTAINABILITY FROM A NATIONAL SPATIAL PLANNING  
PERSPECTIVE  
- CASE STUDY OF FRANCE -**

**– S u m m a r y –**

Many countries are reviewing and reforming systems and policies of spatial planning to improve their effectiveness in achieving sustainable development. Unsustainable spatial development trends present a considerable challenge to public policy, especially in managing the conflicts and contradictions amongst sectoral policies. The actions that need to be taken to improve environmental sustainability are generally agreed. The role of national government in sectoral policy integration around a spatial strategy is particularly important, but there are other tasks in providing information, evaluation and monitoring, enabling participation and capacity building. National governments should be prepared to cede competencies to other jurisdictions.

Reviews of actions in several European countries show that the importance of environmental sustainability is widely recognized. There are many examples of positive changes to incorporate sustainability into spatial planning law and policy; the creation of new co-ordinating and advisory bodies, innovation and experimentation with new policy and implementation instruments; and new techniques to evaluate outcomes. However, most of the countries examined have made little progress on sectoral policy integration around spatial strategies. Even where progress has been made, the outcome supports only a weak definition of environmental sustainability. Generally, sectoral policies remain compartmentalized. Policy co-ordination and integration tends to dilute rather than incorporate sustainability objectives. Environmental interests are being traded off against economic interests and the planning systems generally continue to balance competing interests rather than assert sustainability principles.

Regarding the principles for the spatial planning system, most progress is being made on the collection and analysis of environmental information for spatial development and evaluation of development proposals, which has been spurred on by the need to monitor progress towards international agreements, and EU legislation and policy. The need for policy integration is recognized but of the examples here, only the Netherlands has made any significant progress to true integration of policy. In general, spatial plans are being used to create a political consensus around development plans, or to legitimize decisions but they are not creating integrated sectoral spatial policy.

New institutions have been created but they are primarily advisory. Compartmentalisation of policy by ministry and department are still the norm. New instruments have been created to address specific environmental issues. Of particular interest are the national perspectives or visions being produced by a number of countries including France and Norway. They will provide an overview of the current state of spatial development and in some cases scenarios of future prospects, but except for the Netherlands, visions have so far had a limited role in shaping sectoral policy.