SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Spatial development policy in the European Constitutional Treaty: position paper from the ARL, Hanover

Ritter, Ernst-Hasso; Benz, Arthur; David, Carl-Heinz; Faludi, Andreas; Schmidt-Aßmann, Eberhard; Wahl, Rainer

Veröffentlichungsversion / Published Version
Literaturbericht / literature report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Ritter, E.-H., Benz, A., David, C.-H., Faludi, A., Schmidt-Aßmann, E., & Wahl, R. (2003). *Spatial development policy in the European Constitutional Treaty: position paper from the ARL, Hanover.* (Studies in Spatial Development, 3). Hannover: Verl. d. ARL. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-285627

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

STUDIES IN
SPATIAL DEVELOPMENT

Spatial development policy in the European Constitutional Treaty

Position paper from the ARL, Hanover

Raumentwicklungspolitik im Europäischen Verfassungsvertrag

Positionspapier aus der ARL, Hannover

La politique de développement de l'espace communautaire dans le Traité constitutionnel de l'Union européenne

Prise de position de l'ARL (Hanovre) relative au débat sur la constitution européenne

Ernst-Hasso Ritter (Ed.)

No 3

STUDIES IN SPATIAL DEVELOPMENT

Spatial development policy in the European Constitutional Treaty

Position paper from the ARL, Hanover 1

Raumentwicklungspolitik im Europäischen Verfassungsvertrag

Positionspapier aus der ARL, Hannover 13

La politique de développement de l'espace communautaire dans le Traité constitutionnel de l'Union européenne

Prise de position de l'ARL (Hanovre) relative au débat sur la constitution européenne 25

Spatial development policy in the European Constitutional Treaty

Position paper from the ARL, Hanover

Authors

Ernst-Hasso Ritter, Dr. jur., Staatssekretär a.D., Meerbusch, Vicepresident and Full Member of the Academy for Regional Research and Regional Planning

Arthur Benz, Dr. sc. pol., Dipl.-Verw.wiss., Univ.-Prof., University of Hagen, Full Member of the Academy for Regional Research and Regional Planning

Carl-Heinz David, Dr. jur., Univ.-Prof., University of Dortmund, Full Member of the Academy for Regional Research and Regional Planning

Andreas Faludi, Dr., Prof., University of Nijmegen/Niederlande, Corresponding Member of the Academy for Regional Research and Regional Planning

Eberhard Schmidt-Aßmann, Dr. jur., Dr. h.c., o. Prof., University of Heidelberg, Full Member of the Academy for Regional Research and Regional Planning

Rainer Wahl, Dr. jur. Prof., Albert-Ludwigs-University of Freiburg, Corresponding Member of the Academy for Regional Research and Regional Planning

Translation

Elke Nowak-Lehmann, conference interpreter, translator, Homburg

ARL-Office

Burkhard Lange, Dipl.-Vw., Scientific Division: Infrastructure, Environmental Economics, Academy for Regional Research and Regional Planning

Best.-Nr. 229
ISBN 3-88838-229-7
ISSN 1619-1986

Alle Rechte vorbehalten • Verlag der ARL • Hannover 2003
© Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Auslieferung

VSB-Verlagsservice Braunschweig
Postfach 47 38
38037 Braunschweig
Tel. 0531/70 86 45-648
Telex 952841 wbuch d; Fax 0531/70 86 19

Content

Introduction 4

A The spatial dimension of European policy in the process of adopting a constitution 5

B Recommendations on the European Constitutional Treaty 6

I. Responsibilities for spatial development policy under the Treaty 6

II. Basis of opinion formation in spatial policy 8

C Remarks on the further constitutional formulation and on possible subsequent legislation 9

I. Further definition of spatial-policy powers in the Community 9

II. Further improvements to the basis of opinion formation on spatial policy 9

III. On the participation of the regions in the European Spatial Development Perspective 10

IV. Regional structural policy as the key element in European spatial development policy 10

Introduction

As the implementation of the European single market has continued, it has become increasingly clear that a more closely integrated Europe cannot simply have an exclusively economic dimension. For a harmonious overall development, a large number of other policy areas clearly have to be included. One of these is spatial policy (spatial development policy), which aims to contribute to a more balanced spatial development.

As long ago as 1991, the Commission document "Europe 2000" identified the need to create a coherent and common perspective for spatial development within the Community. So far, however, the institutions and procedures of the European Union have only begun to consider this task, and the results achieved to date have – on the whole – been unsatisfactory. True: one of the fundamental objectives of the 1993 Maastricht Treaty was to give the Union an effective political base. However, the issue of spatial policy was not explicitly discussed at that time, unless one counts the adoption of the term "town and country planning", which appeared in connection with the regulation of environmental policy (then Article 130 s (2) EC Treaty). Logically, in the "Europe 2000+" document published in 1995 the Council of Europe, the OECD and the European Commission called for the foundations to be laid for an institutionalized spatial development policy on a European level as part of the revision of the Treaty due in 1996, as did a number of other European organs. In the meantime, the 1997 Amsterdam Treaty did little to alter the legal position. The Treaty did, however, mention the concept of "territorial cohesion", albeit in a specific and rather restricted context (Article 16 EC Treaty).

In the light of this situation, the ARL still believes that a great deal of clarification is needed in the European treaty documents. It would therefore like to take the opportunity offered by the European Constitutional Convention to contribute to the discussion of the future foundations of European policy with a position paper. In doing so, the ARL can draw extensively on a statement it published as early as 1996 in connection with the preparations for the Amsterdam Treaty[1]. Many of the analyses and proposals contained therein remain relevant, and might still provide useful input today. In its concern to ensure that the future European constitution has a better basis for action in the sphere of spatial policy, the ARL is also aware that it is acting in line with other institutions that provide consulting on spatial studies and spatial policy[2].

In the view of the ARL, the time has now finally come to initiate the institutional steps which have thus far emerged from the Europe-wide debate. The "territorial cohesion" of the Union cannot be achieved until we have clear legal foundations and definitions, which must also apply to spatial development policy in Europe. For that reason, the constitutional aspects of a European spatial development policy must form part of the agenda of the European Constitutional Convention.

---

[1] Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1996): Europäische Raumordnungspolitik – Rechtliche Verankerung im Vertrag über die Europäische Union, Arbeitsmaterial Nr. 233, Hannover; an english version is included.

[2] See, for example, the joint recommendation signed by the Beirat für Raumordnung (Germany) and the Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire (France) on 28 June 2002: "Die Zukunft der europäischen Raumpolitik und die räumlichen Auswirkungen der Gemeinschaftspolitiken".

A The spatial dimension of European policy in the process of adopting a constitution

It has been apparent for a long time that legal instruments and measures on the European level have a wide-ranging and significant impact on spatial development in the nations and regions. This applies especially to sectoral Community policies in the areas of European regional policy, environmental policy and transport policy. However, activities in the spheres of industrial, agricultural, research, technology and competition policy also impact on spatial development in the Member States, and thus also indirectly on the territory of the Union as a whole. The informal 1999 European Spatial Development Perspective (ESDP) accurately describes the processes and their effects. Spatial development in Europe is, then, shaped by the various sectoral Community policies. The latter are guided primarily by the concept of space as it applies within their individual field; they develop their own perspectives and instruments, and tend to pay no – or very little – attention to other spatial concerns. In the reality of political events, there is little evidence on the European level of a coordinated spatial policy that is guided by jointly agreed principles. Above all, there is no coordination of spatial development policies between the various bodies responsible for spatially relevant sectoral policies in the Union.

The consequence of this is that – while spatial development is certainly significantly influenced by European activities – its procedures, substance and impact remain opaque. This has a detrimental effect on national spatial development policies and also makes it easier for the European institutions to exert an insidious influence on regional and communal bodies. Furthermore, the lack of coordination on the European level cannot be compensated for or substituted by the Member States. The individual nation states are unable to do this for themselves, not least because they are bound by requirements under European law. Moreover, they are not materially equipped to do so. Nor can the Member States achieve this through mutual cooperation, since there is currently no suitable procedure for such cooperation between Member States which could be applied successfully in the long term.

The 1999 European Spatial Development Perspective did mark an attempt to create common guidelines for a European spatial development policy. These are not, however, an instrument of Community law, but rather an (informal) agreement under international law adopted by representatives of the Member States responsible for spatial development. From the point of view of its origins at least, the ESDP can certainly not be seen as a promising long-term solution to the problems. After all, following the EU's eastern enlargement it would need to be updated by means of an informal intergovernmental cooperation, and the practical chances of achieving this seem remote. Furthermore, not least as a result of the confused position with regard to competencies it is not clear who might take the necessary initiatives and prepare the way for the updating of the document.

All of this suggests that European spatial policy should finally be given a clear legal framework in the Treaties. This is all the more important given the fact that the territory of the European Community will increasingly gain its own political dimension as integration proceeds. Just as, since the adoption of the Maastricht Treaty, there have been citizens of the Union, so too does the Union have a territorial responsibility for the region in which its citizens live and work. The Union's institutions must themselves accept personal and direct responsibility for this spatial dimension. This must be enshrined in the Treaties.

In the view of the ARL, three areas require regulation. First, and above all, there is the issue of who has competence for spatial development policy within Europe, and what its limits and procedures are. Then there is the question of democratic legitimacy, and of the well-founded formation of

opinion in matters of spatial policy. Furthermore, attention must be given to the impact a European spatial development policy will have on regional policy. From the point of view of constitutional expediency, a decision has to be made on whether and to what extent all the necessary rules have to be included in the Treaties themselves, or whether they might be regulated under secondary legislation. The regulation of the processes (in particular) in which Union and Member State powers mesh with each other will also depend on the basic structures selected in the process of adopting a constitution (e.g. pillars of Community legislation, intergovernmental cooperation, etc.).

For these reasons, the ARL is restricting itself in its recommendations to identifying those structural elements that are, in its view, central in the forthcoming formulation of this issue in the Treaties and the constitution (under B below). The ARL does not wish to make proposals on the position of this entire matter within the framework of the constitutional system. Nor does it wish at the present time to make detailed proposals on the future formulation of secondary legislation. It will only make sense to go into such detail when initial decisions have been made on matters of constitutional law. However, it is useful even within the process of framing the constitution to give early consideration to the conclusions that may be drawn from the constitutional decisions adopted. The ARL does, therefore, take the opportunity to comment on a number of matters that will arise in future subsequent legislation (under C below). It would also like at that point to touch upon a few associated issues of necessary further constitutional reform.

B Recommendations on the European Constitutional Treaty

I. Responsibilities for spatial development policy under the Treaty

1. Recommendation

In the stated objectives of the Community (hitherto Art. 2 EU-Treaty; Article 3 EC Treaty; further Article 3 draft constitution by the European Convention), the promotion of "economic, social and territorial cohesion" is expressly mentioned. This creates the basis on which the Community is entitled – "as provided in this Treaty", as stated in the present introductory sentence of Article 3 EC Treaty – to exercise powers in spatial development policy.

Note

The concept of "territorial cohesion" is not new. It can already be found in the current Treaties in Article 16 EC Treaty. There, though, it is used in a specific and restricted sense , i.e. with reference to the "services of general economic interest". Article 16 EC Treaty does not then, establish any comprehensive competence under European law. Furthermore, the term "spatial cohesion" is employed in political linguistic usage with regard to the aim formulated in Article 158 EC Treaty to "promote (its) overall harmonious development" (as stated, for example, in the Commission's 2nd cohesion report of 2001) by strengthening economic and social cohesion. In a similar way, the ESDP combines the aim of reinforcing economic and social cohesion with the objective of balanced and sustainable spatial development. None of these derivations, however, provides a basis for powers to act in the sphere of spatial policy. They are at best, to this extent, inadequate auxiliary instruments. It therefore remains a matter of urgency to include in the Treaty the formulation of goals in the sphere of spatial policy. This would also make it clear that the Community should, in principle, have powers in the area of spatial policy. The details, limits and requirements for the use of such powers will have to be regulated elsewhere.

The advantages of a clear definition of powers are obvious.

- The Community would be given its own legal basis for planning and coordinating its policies directed at overall spatial development. Unclear and dubious legal auxiliary arrangements would no longer be needed.
- On the Union level, the method and validity of the horizontal coordination of the various issue-specific Community policies could be clearly defined.

  In vertical terms, it would be possible to clarify the relationship between European spatial development policy on the one hand, national and regional spatial development policies on the other. At the same time, the appropriate participation of the relevant bodies responsible for spatial planning could be determined. This would make European spatial policy more transparent, and would also make uncontrolled encroachments on national, regional or local decision-making levels more difficult.
- Greater transparency is a prerequisite for efforts to increase the legitimacy of Community institutions in the eyes of Europe's citizens, and to combat the lack of democracy many citizens still complain of.

2. Recommendation

On the basis of the passages of the draft constitution by the European Convention submitted so far, power in spatial development policy would be a "shared competence" within the meaning of the draft. The formulation contained in Article 12 (4) (point 8) of the draft constitution should therefore be amended accordingly:

"- economic, social and territorial cohesion".

Note

The power to make spatial development policy in the European Union must by definition be a power which is shared between the Community and the Member States. The very principles of subsidiarity and proportionality dictate this. In accordance with the principle of limited individual empowerment, the contents and limits of the Union's powers must be described in the Constitutional Treaty. The ARL comments on this question in Recommendation No. 3 below, and in the remarks on the need for further constitutional reform and the further formulation of subsequent legislation (Part C).

3. Recommendation

That part of the Constitutional Treaty which is designed to regulate policy areas and the implementation of the Union's measures should include the following:

(1.) "The Community shall coordinate its sectoral policies in as far as these impact on spatial development in the Member States or regions. This applies in particular to joint transport policy, European regional policy, and joint environmental policy.".

(2.) "To provide orientation for the organs of the Community and the Member States, a European spatial development perspective shall be established which is geared to sustainable and balanced spatial development in Europe."

Note on (1.)

The mutual duty incumbent upon the Community's organs to coordinate sectoral policies with reference to their spatial impact on nations and regions should be included in the Constitutional Treaty, due to its profound influence on spatial development in the Member States. Incompatible Community measures in the sphere of spatial policy may not only prove highly detrimental to national spatial policies, but could also deepen the disparities between the regions, and thus run counter to the Community's aim of achieving balanced development throughout the entire territory of the EU. In order to ensure that the obligation to coordinate those Community policies which are most relevant in terms of spatial policy is formulated with complete clarity, the policy areas most directly affected should be explicitly listed in the Treaty.

Note on (2.)

Effective coordination presupposes a material frame of reference. In order to provide such a material basis for the coordination, the instrument of the European Spatial Development Perspective should therefore be enshrined in the Treaty. This perspective should be guided – like the ESDP hitherto – by the principle of sustainable and balanced development in and between the regions of Europe. The European Spatial Development Perspective is not to be seen as a superordinate and all-embracing overview of all the ideas prevalent in Europe on spatial policy (e.g. as a master plan). Instead, it should be restricted to setting out the major priorities of European spatial development policy. It is – like the ESDP hitherto – an orientation aid for the Member States, and does not impose any legal obligations upon them.

II. Basis of opinion formation in spatial policy

4. Recommendation

The reporting requirement now contained in Article 159 (2) (1) EC Treaty should be included in the Constitutional Treaty and expanded as follows:

"…Report on progress in realizing economic, social and territorial cohesion and on the way in which the means provided for in the Treaty have contributed hereto."

Note

Spatial policy as a policy which has an integrative impulse has not so far played a major role on the European level. "European spatial awareness", knowledge of spatially relevant interactions, and interest in overall spatial developments are therefore relatively underdeveloped. In addition, there is a lack of necessary transparency, particularly in terms of the impact sectoral Community policies have on spatial development. Although earlier cohesion reports certainly contained indications of spatially-related reporting, these must be strengthened. The territorial dimension must, as a matter of principle, be treated in the cohesion reports.

If the Community's competence in spatial policy is in future also to include the coordination of sectoral Community policies, reporting must not merely be restricted to the effects of cohesion policy within the meaning of the previous title XVII EC Treaty. It must also attend to all spatially-relevant "means" provided for under the Treaty.

C Remarks on the further constitutional formulation and on possible subsequent legislation

I. Further definition of spatial-policy powers in the Community

Where competences are shared in accordance with Article 12 draft constitution by the European Convention, much depends on the question of how perceptions of the Union's powers on the one hand can be fused with perceptions of the Member States' powers on the other to produce a mutually satisfactory overall result. In this context, the procedures of cooperation between the European institutions and the Member States are decisive. Such procedures of cooperation in the sphere of spatial policy should be framed in such a way that both sides (the European institutions and the Member States) can protect their interests. This would mean, on the one hand, that the Commission would also have to be granted the right of initiative. On the other hand, the preparation of the ESDP should not under any circumstances be left to the Commission alone. It would therefore be logical to reinstate the former Committee on Spatial Development (CSD) as an autonomous level of organization in the subsequent legislation which is to be created: here, the Member States and the Commission could engage in joint preparatory work. The Constitutional Treaty should also provide the European Parliament and the Committee of the Regions with formal rights of participation in establishing the ESDP. Finally, the logic of placing European spatial policy on a constitutional basis would also suggest that the hitherto informal council of ministers responsible for spatial planning should be transformed into a formal council of ministers for spatial development.

In designing a future framework for European spatial development policy, consideration should also be given to the question of whether it might not be necessary to ensure that the Member States meet certain minimum standards of a (national) spatial development policy. In the Member States of the European Union, the substance and extent of spatial development policy vary significantly. European policy should not seek to intervene and control the various conceptions and structures; there is no need here for Europe-wide harmonization. Nevertheless, it is legitimate to ask whether all Member States should not have certain minimum standards for spatial development policy. This seems necessary for two reasons. First, a European spatial policy that is based on the principle of cooperation can only be created in any meaningful form if all Member States contribute their ideas on spatial policy. And second, states completely forgoing any kind of spatial-policy control in their own territory – or which exercise such control only on a marginal basis - would have an unfair advantage in intra-European competition.

II. Further improvements to the basis of opinion formation on spatial policy

An independent "European Spatial Development Advisory Council" could play a role in improving the basis of action in the sphere of spatial policy. The advisory council could make proposals on spatial development policy and produce statements on issues of spatial policy. In collaboration with the European Court of Auditors it could evaluate measures in the field of spatial development policy. It would report periodically on its activities to the European Parliament. At the request of the Parliament, it could advise it on matters relating to spatial policy.

To a large extent, the empirical knowledge and scientific foundations needed for a consistent European spatial development policy are still lacking. It is true that cooperation has begun within the European Spatial Planning Observatory Network (ESPON) on the basis of the existing ESDP. But this advisory body is, on the whole, designed to support the Council or the Commission, and is, in terms of its function, an administrative support organization. Not least for reasons of legitimacy,

the European Parliament's ability to assume a role in spatial policy within a European framework should be strengthened. This is also important because it is likely that hitherto unfamiliar social conflicts of interest will arise in the complex area of European spatial policy. A specific advisory body for the Parliament, which could act independently, would be free from external influence, and would also have its own staff, might well prove to be a most useful support mechanism for the Parliament.

This advisory body could also be given the task of evaluating European spatial development policy in collaboration with the European Court of Auditors in order to establish whether and how it has fulfilled its objectives under the Treaties. During recent years the Community has, it is true, already introduced control mechanisms to monitor goal fulfilment, e.g. the evaluation provisions for structural policy in the programme period 2000 to 2006. However, these evaluative efforts focus primarily on the operative programs and their implementation, and on the European level fall within the implementation responsibility of the Commission. On the other hand, evaluation mechanisms of a more strategic nature, which monitor the development programmes themselves and their effectiveness with regard to the goals of the Treaty, are not so highly developed. Such an evaluation should, for reasons of greater detachment and neutrality, be entrusted to an independent committee. The "European Spatial Development Advisory Council" would seem an obvious choice here. It would be an advantage if this body were to cooperate with the European Court of Auditors in performing this task. The evaluation of goal fulfilment (effectiveness monitoring) is, on the one hand, certainly more than – and different from – mere auditing and control of budget management (efficiency monitoring). However, only when these two are taken together can they produce a reliable picture of the efficiency of the administration.

III. On the participation of the regions in the European Spatial Development Perspective

The regions are the prime motor of spatial development in Europe, and are also the key indicator of the current stage of development. Furthermore, the quality, acceptability and effectiveness of a European spatial development perspective also depend largely on the way it is accepted and implemented at the regional level. It therefore seems logical to grant the regional level at least a minimum degree of participation in the establishment of the European spatial development perspective. This might include (in difference from the previous Article 265 (1) EC Treaty) early consultation of the Committee of the Regions in the establishment process, and the notification of grounds on which any statement from that Committee has not been taken into account. This arrangement should – given its signal effect – be incorporated in the Treaties themselves, in connection with the provision on the European spatial development perspective – see Part B, Recommendation No.3 (2.). This would also be consistent with previous practice, as Article 161 (1) (1) or Article 162 (1) EC Treaty, for example, show.

IV. Regional structural policy as the key element in European spatial development policy

There are many reasons to assume that the Treaty provisions relating to support under regional policy will have to be amended in the period post-2006. In the European Union, as a multi-tier association of states, regional structural policy is primarily the responsibility of the Member States and their sub-units. The subsidiarity principle makes this clear. In accordance with the principle of subsidiarity, the present Article 159 EC Treaty requires that the Community "support" the Member States in strengthening economic and social cohesion, for example through the structural funds.

The relevant secondary legislation states accordingly that support from the structural fund shall "complement or contribute to corresponding national operations" undertaken by the Member States (Article 8 EC Regulation No. 1260/1999 of the Council). Irrespective of this, in recent years there has been clear evidence that the Community organs are implementing this in a somewhat centralistic manner, which is ultimately tantamount to increasing external control of the development of the regions. In the interest of the self-determination of the regions, this tendency must be halted and reversed.

The reasons for this lie above all in the much greater need for action in regional policy that will arise from the Union's eastern enlargement. With a centralistic policy it will not be possible to control this action fully by instrumental means, nor to cope with it financially. Instead, the endogenous growth energies in the regions must be reinforced by widening the autonomous scope for action in the regions themselves, and by expanding the scope of the nation states to set the framework. This is all the more relevant given the fact that the nation states can no longer use exchange-rate changes as an adjustment mechanism following the adoption of the single currency. As a consequence of this, future regional-policy support through the structural funds should essentially be regulated in such a way that the Member States and their regions are granted greater leeway in solving their structural problems. In this case, the Community's task would be restricted to setting out a uniform framework and coordinated rules for the structural-policy activities of the Member States and their regions.

In terms of spatial policy, the ARL regards a reform of the Community's regional structural policy as a matter of great urgency in the years to come. However, since initiatives in this area would have consequences for other fields of policy, it would not wish to present detailed proposals at this stage. Instead, the ARL would like to restrict itself to outlining what it sees as the general direction which should be followed.

If a decision were made to readjust regional structural policy, this would have consequences for the Union's other areas of competence, above all for state aid control. The regional policy of the Member States to achieve the objective of internal cohesion requires a structural and competitive framework which is valid throughout the entire Community, and which is set by the EU Commission, e.g. through its state aid control (present Article 87 ff. EC Treaty). However, the exclusive competence which is bestowed upon the Commission there grants it extensive room for discretion. This, too, favours the centralistic tendency that has certainly been evident in recent years. If the goal of establishing rules in the reform of Community structural policy (as outlined above) is not to be undermined, state aid control must also be reformulated. The aim here should be to move the EU's state aid control more firmly in the direction of an abuse control mechanism which (on the one hand) is certainly geared to the implementation of structural-policy requirements, but which (on the other hand) also respects the framework for action granted to the Member States and their regions in the field of structural-policy, a framework which must be extended.

Raumentwicklungspolitik im Europäischen Verfassungsvertrag

Positionspapier aus der ARL, Hannover

Autoren

Ernst-Hasso Ritter, Dr. jur., Staatssekretär a.D., Meerbusch, Vizepräsident und Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Arthur Benz, Dr. sc. pol., Dipl.-Verw.wiss., Univ.-Prof., Universität Hagen, Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Carl-Heinz David, Dr. jur., Univ.-Prof., Universität Dortmund, Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Andreas Faludi, Dr., Prof., Universität Nijmegen/Niederlande, Korrespondierendes Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Eberhard Schmidt-Aßmann, Dr. jur., Dr. h.c., o. Prof., Universität Heidelberg, Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Rainer Wahl, Dr. jur. Prof., Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Korrespondierendes Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Übersetzung

Elke Nowak-Lehmann, Konferenzdolmetscherin, Übersetzerin, Homburg

ARL-Sekretariat

Burkhard Lange, Dipl.-Vw., WR „Umweltökonomie, Infrastruktur, Technikentwicklung“, Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Inhalt

Einleitung		16
A	Die räumliche Dimension der europäischen Politik im Prozess der Verfassungsgebung	17
B	Empfehlungen zum europäischen Verfassungsvertrag	18
I.	Raumentwicklungspolitische Kompetenzen nach Maßgabe des Vertrages	18
II.	Grundlagen der raumpolitischen Meinungsbildung	20
C	Bemerkungen zur weiteren verfassungsrechtlichen Ausgestaltung sowie zum möglichen Folgerecht	21
I.	Nähere Bestimmung der raumpolitischen Gemeinschaftskompetenz	21
II.	Weitere Verbesserung der Grundlagen raumpolitischer Meinungsbildung	22
III.	Zur Beteiligung der Regionen am Europäischen Raumentwicklungskonzept	22
IV.	Regionale Strukturpolitik als wichtigster Bestandteil einer europäischen Raumentwicklungspolitik	23

Einleitung

Mit der fortschreitenden Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes ist im Laufe der Zeit immer deutlicher geworden, dass das zusammenwachsende Europa nicht lediglich eine ökonomische Dimension haben kann, sondern dass für eine harmonische Gesamtentwicklung zahlreiche weitere Politikfelder einbezogen werden müssen. Dazu gehört auch die Raumpolitik (Raumentwicklungspolitik) mit dem Ziel einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung.

Schon das 1991 von der Kommission vorgelegte Dokument „Europa 2000“ wies auf die Notwendigkeit hin, ein kohärentes gemeinsames Konzept für die Raumentwicklung in der Gemeinschaft zu schaffen. Die Institutionen und Verfahren der Europäischen Union konnten allerdings bis heute diese Aufgabe nur ansatzweise und insgesamt nur unzulänglich erfassen. Zwar war es ein wesentliches Ziel des Vertrages von Maastricht 1993, der Union eine effektive politische Grundlage zu geben. Jedoch wurde das Feld der Raumpolitik damals nicht thematisiert, wenn man von der Aufnahme des Begriffs „Raumordnung“ in einem umweltpolitischen Regelungszusammenhang absieht (seinerzeit Art. 130 s Abs.2 EGV). Folgerichtig sprachen sich der Europarat, die OECD, die Europäische Kommission im 1995 vorgelegten Dokument „Europa 2000+“ sowie weitere europäische Organe dafür aus, bei der 1996 anstehenden Vertragsrevision die Grundlagen für eine institutionalisierte Raumentwicklungspolitik auf europäischer Ebene zu schaffen. Indessen veränderte auch der Vertrag von Amsterdam 1997 die Rechtslage insoweit nicht grundsätzlich. Immerhin fand der Begriff des „territorialen Zusammenhalts“, wenngleich in einem speziellen und engeren Zusammenhang, im Vertragswerk (Art. 16 EGV) Eingang.

Vor diesem Hintergrund sieht die Akademie unverändert einen hohen Klarstellungsbedarf im Europäischen Vertragswerk. Sie möchte daher die Chance wahrnehmen, die der Europäische Verfassungskonvent bietet, und mit einem Positionspapier zur inhaltlichen Diskussion über die künftigen Grundlagen der europäischen Politik beitragen. Dabei kann die Akademie zum großen Teil auf eine Stellungnahme zurückgreifen, die sie bereits 1996 anlässlich der Arbeiten zum Amsterdamer Vertrag veröffentlicht hatte[1] . Viele der dort enthaltenen Analysen und Vorschläge sind nach wie vor aktuell und können heute noch bedenkenswerte Anregungen geben. In dem Bestreben, die künftige Europäische Verfassung besser mit den notwendigen Grundlagen raumpolitischen Handelns auszustatten, weiß sich die Akademie überdies einig auch mit anderen Institutionen raumwissenschaftlicher und raumpolitischer Beratung[2] .

Nach Auffassung der Akademie ist es an der Zeit, aus dem bisherigen europaweiten Diskussionsstand endlich institutionelle Konsequenzen zu ziehen. Der „territoriale Zusammenhalt“ der Union kann nicht gesichert werden, solange es keine klaren rechtlichen Grundlagen und Abgrenzungen auch für die Raumentwicklungspolitik in Europa gibt. Deshalb gehören die konstitutionellen Fragen einer europäischen Raumentwicklungspolitik auf die Agenda des Europäischen Verfassungskonvents.

---

[1] Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1996): Europäische Raumordnungspolitik – Rechtliche Verankerung im Vertrag über die Europäische Union. Arbeitsmaterial Nr. 233, Hannover

[2] Dazu z.B. die vom Beirat für Raumordnung (Deutschland) und vom Conseil national de l’aménagement et du développement du territoire (Frankreich) am 28. 6. 2002 unterzeichnete gemeinsame Empfehlung „Die Zukunft der europäischen Regionalpolitik und die räumlichen Auswirkungen der Gemeinschaftspolitiken“.

A Die räumliche Dimension der europäischen Politik im Prozess der Verfassungsgebung

Seit langem ist bekannt, dass von den Rechtsakten und Maßnahmen auf europäischer Ebene vielfältige und erhebliche Auswirkungen auf die Raumentwicklung in den Nationen und Regionen ausgehen. Das gilt namentlich für die sektoralen Gemeinschaftspolitiken auf den Feldern der europäischen Regionalpolitik, der Umweltpolitik und der Verkehrspolitik. Doch auch industrie-, landwirtschafts-, forschungs-, technologie- und wettbewerbspolitische Aktivitäten beeinflussen die Raumentwicklung in den Mitgliedstaaten und damit wieder indirekt im Gebiet der gesamten Union. Das formlos erarbeitete Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK) von 1999 beschreibt die Prozesse und ihre Folgen zutreffend. Die Raumentwicklung in Europa wird also von den unterschiedlichen sektoralen Gemeinschaftspolitiken geprägt. Diese richten sich dabei ganz überwiegend an ihrem jeweils fachspezifischen Raumverständnis aus, entwickeln ihre jeweils eigenen inhaltlichen Konzepte und Instrumente, nehmen jeweils auf andere Raumbelange keine oder kaum Rücksicht. In der Realität des politischen Geschehens ist mithin auf der europäischen Ebene eine in sich abgestimmte, auf gemeinsamen Leitvorstellungen beruhende Raumpolitik nicht erkennbar. Es fehlt insbesondere an einer raumentwicklungspolitischen Abstimmung zwischen den verschiedenen Trägern von raumbedeutsamen Sektoralpolitiken in der Union.

Die Folge davon ist, dass zwar die räumliche Entwicklung durch die europäischen Aktivitäten massiv beeinflusst wird, die Verfahren, Inhalte und Auswirkungen jedoch undurchsichtig bleiben. Das geht zu Lasten der nationalen Raumentwicklungspolitiken und erleichtert zudem den europäischen Institutionen schleichende Einflussnahmen auf die regionalen und kommunalen Einheiten. Die fehlende Abstimmung auf der europäischen Ebene kann auch von den Mitgliedsländern nicht nachgeholt oder ersetzt werden. Das kann weder jeder Nationalstaat für sich tun, schon weil er die europarechtlichen Vorgaben zu beachten hätte und im Übrigen sachlich überfordert wäre. Noch kann dies im Wege der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten erfolgen, weil hierfür gegenwärtig kein geeignetes Verfahren mitgliedstaatlicher Zusammenarbeit zur Verfügung steht, das dauerhaft Erfolg versprechend anwendbar wäre.

Zwar ist mit dem Europäischen Raumentwicklungskonzept von 1999 der Versuch gemacht worden, einen gemeinsamen raumpolitischen Orientierungsrahmen zu schaffen. Hierbei handelt es sich aber nicht um ein gemeinschaftsrechtliches Instrument, sondern um eine (formlose) völkerrechtliche Übereinkunft der für die Raumentwicklung jeweils zuständigen Vertreter der Mitgliedstaaten. Jedenfalls in der Art seines Zustandekommens kann das EUREK daher kaum als zukunftsfähiger Lösungsweg angesehen werden. Denn es erscheint praktisch ausgeschlossen, die als Konsequenz aus der EU-Osterweiterung notwendig werdende Fortschreibung noch durch eine formlose intergouvernementale Zusammenarbeit zu erreichen. Hinzu kommt, dass nicht zuletzt infolge der ungeklärten Kompetenzlage zurzeit nicht erkennbar ist, wer die erforderlichen Initiativen ergreifen und die Fortschreibung vorbereiten würde.

Alles dies spricht dafür, der europäischen Raumpolitik im Vertragswerk endlich einen klaren Rechtsrahmen zu geben. Das ist umso wichtiger, als mit zunehmender Integration das Gebiet der Europäischen Gemeinschaft immer mehr als eigene politische Dimension hervortritt. So wie es seit dem Vertrag von Maastricht Bürgerinnen und Bürger der Union gibt, gibt es zugleich eine territoriale Verantwortung der Union für den Raum, in dem die Unionsbürgerinnen und -bürger leben und arbeiten. Die Institutionen der Union haben für diese Raumverantwortung auch selbst und unmittelbar einzustehen. Das muss im Vertragswerk zum Ausdruck kommen.

Nach Auffassung der Akademie sind drei Bereiche regelungsbedürftig. Zuerst und vor allem die Frage der europäischen raumentwicklungspolitischen Kompetenzen, ihrer Grenzen und Verfahren. Daneben geht es um Fragen der demokratischen Legitimation und einer fundierten Meinungsbildung in raumpolitischen Angelegenheiten sowie ferner um die regionalpolitische Seite einer europäischen Raumentwicklungspolitik. Ob und inwieweit alle Regelungen im Vertragswerk selbst getroffen werden müssen oder dem Sekundärrecht überlassen bleiben können, ist von der verfassungspolitischen Zweckmäßigkeit her zu bestimmen. Die Regelung insbesondere der Verfahren, in denen Unionskompetenzen und mitgliedstaatliche Kompetenzen ineinander greifen, hängt im Übrigen von den im Prozess der Verfassungsgebung zu wählenden Grundkonstruktionen (z. B. Säulen gemeinschaftlicher Rechtsetzung, intergouvernementale Zusammenarbeit) ab.

Aus diesen Gründen beschränkt sich die Akademie darauf, in ihren Empfehlungen nur die nach ihrer Ansicht wichtigsten Strukturelemente für die im Augenblick anstehende vertragsrechtliche/ verfassungsrechtliche Gestaltung zu benennen (nachfolgend unter B). Zur Frage der verfassungssystematischen Einordnung des gesamten Komplexes möchte die Akademie keine Vorschläge unterbreiten. Ebenso sieht sie gegenwärtig von detaillierten Hinweisen zur künftigen Ausgestaltung des Sekundärrechts ab. Ins Einzelne gehende Hinweise machen hier erst Sinn, wenn die verfassungsrechtlichen Vorentscheidungen getroffen worden sind. Immerhin ist es auch im Prozess der Verfassungsgebung nützlich, die möglichen Folgerungen, die aus den verfassungsrechtlichen Festlegungen zu ziehen sind, schon mitzubedenken. Daher erlaubt sich die Akademie, einige Bemerkungen auch zu den Komplexen eines künftigen Folgerechts zu machen (nachfolgend unter C). Ferner möchte sie dort einige damit im Zusammenhang stehende Fragen des weiteren verfassungspolitischen Reformbedarfs ansprechen.

B Empfehlungen zum europäischen Verfassungsvertrag

I. Raumentwicklungspolitische Kompetenzen nach Maßgabe des Vertrages

1. Empfehlung

Bei der Festlegung der Ziele der Gemeinschaft (bisher Art. 2 tir. 1 EUV; Art. 3 Abs. 1 lit. k EGV; ferner Art. 3 Konventsentwurf) wird die Stärkung des „wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts“ ausdrücklich aufgenommen. Auf die Weise wird die Voraussetzung dafür geschaffen, dass die Gemeinschaft „nach Maßgabe dieses Vertrages“ - wie es schon im bisherigen Einleitungssatz von Art. 3 EGV formuliert ist - über eine raumpolitische Kompetenz verfügen kann.

Erläuterung

Der Begriff des „territorialen Zusammenhalts“ ist nicht neu. Er findet sich bereits im geltenden Vertragswerk in Art. 16 EGV, wird dort allerdings in einem speziellen und engeren Sinn benutzt, nämlich in Bezug auf die „Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“; Art. 16 EGV begründet also keine umfassende europarechtliche Zuständigkeit. Darüber hinaus wird im politischen Sprachgebrauch der Begriff des „räumlichen Zusammenhalts“ im Hinblick auf das in Art. 158 EGV enthaltene Ziel verwendet, durch Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts die „harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern“ (so etwa im 2. Kohäsionsbericht der Kommission von 2001). In ähnlicher Weise verknüpft das EUREK das Ziel, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu stärken, mit dem Ziel einer ausgewogenen und

nachhaltigen Raumentwicklung. Alle diese Herleitungen bieten jedoch keine Kompetenzbasis für raumpolitisches Handeln und sind insoweit höchstens unzulängliche Hilfskonstruktionen. Es bleibt daher dringend, eine raumpolitische Zielbestimmung in den Vertrag aufzunehmen, mit der zugleich deutlich wird, dass der Gemeinschaft grundsätzlich eine raumpolitische Kompetenz zustehen soll. An anderer Stelle sind dann die Inhalte, Grenzen und Bedingungen der Inanspruchnahme dieser Kompetenz zu regeln.

Die Vorteile einer eindeutigen Kompetenzregelung liegen auf der Hand:

- Die Gemeinschaft erhält eine eigene rechtliche Grundlage für Konzeption und Abstimmung ihrer auf die räumliche Gesamtentwicklung gerichteten Politik. Unklare und zweifelhafte juristische Hilfskonstruktionen werden überflüssig.
- Auf der Unionsebene können Art und Verbindlichkeit der horizontalen Koordinierung der verschiedenen fachbezogenen Gemeinschaftspolitiken eindeutig festgelegt werden.
- In vertikaler Hinsicht kann klargestellt werden, in welchem Verhältnis die europäische Raumentwicklungspolitik zu den nationalen und regionalen Raumentwicklungspolitiken steht. Zugleich kann die angemessene Mitwirkung der jeweils verantwortlichen Träger räumlicher Planung festgelegt werden. Das fördert die Transparenz der europäischen Raumpolitik und erschwert unkontrollierte Durchgriffe auf die nationalen, regionalen oder kommunalen Entscheidungsebenen.
- Größere Transparenz ist eine Vorbedingung für das Bestreben, die Legitimation der Gemeinschaftsinstitutionen in den Augen der Bürgerinnen und Bürger Europas zu erhöhen und die noch immer beklagten Demokratiedefizite abzubauen.

2. Empfehlung

Ausgehend von den vorgelegten Abschnitten des Konventsentwurfs wäre die raumentwicklungspolitische Kompetenz als eine „geteilte Zuständigkeit“ im Sinne des Entwurfs anzusehen. Dementsprechend wäre die Formulierung in Art. 12 Abs. 4 tir. 8 des Konventsentwurfs wie folgt zu ergänzen:

„- wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“.

Erläuterung

Die raumentwicklungspolitische Kompetenz in der Europäischen Union kann nur eine zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten geteilte sein. Das gebieten bereits die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung sind Inhalt und Schranken der Unionskompetenz im Verfassungsvertrag zu beschreiben. Hierzu äußert sich die Akademie in ihrer anschließenden Empfehlung Nr. 3 sowie in den Bemerkungen zum weiteren verfassungspolitischen Reformbedarf und zur weiteren Ausgestaltung des Folgerechts (Teil C).

3. Empfehlung

In dem Teil des Verfassungsvertrags, der die Politikbereiche und die Durchführung der Maßnahmen der Union regeln soll, ist aufzunehmen:

(1.) „Die Gemeinschaft stimmt ihre sektoralen Politiken aufeinander ab, soweit sie sich auf die räumliche Entwicklung in den Mitgliedstaaten oder Regionen auswirken. Das betrifft insbe-

sondere die gemeinsame Verkehrspolitik, die europäische Regionalpolitik sowie die gemeinsame Umweltpolitik".

(2.) „Zur Orientierung für die Organe der Gemeinschaft und für die Mitgliedstaaten wird ein Europäisches Raumentwicklungskonzept aufgestellt, das auf eine nachhaltige und ausgeglichene Raumentwicklung in Europa ausgerichtet ist".

Erläuterung zu (1.)

Die wechselseitige Pflicht der Gemeinschaftsorgane, die sektoralen Politiken in Bezug auf deren räumliche Auswirkungen auf Nationen und Regionen aufeinander abzustimmen, ist wegen deren großen Einflusses auf die Raumentwicklung in den Mitgliedstaaten in den Verfassungsvertrag aufzunehmen. Denn inkompatible raumpolitische Maßnahmen der Gemeinschaft können nicht nur die nationalen Raumpolitiken massiv beeinträchtigen; sie sind darüber hinaus geeignet, die Disparitäten zwischen den Regionen zu vertiefen und folglich dem gemeinschaftlichen Ziel einer ausgewogenen Entwicklung im gesamten Territorium der EU entgegenzuwirken. Um für die raumpolitisch bedeutsamsten Gemeinschaftspolitiken die Abstimmungsverpflichtung auch unmissverständlich festzuhalten, sind die hauptsächlich betroffenen Politikfelder im Vertragswerk ausdrücklich zu benennen.

Erläuterung zu (2.)

Wirksame Abstimmung setzt einen materiellen Bezugsrahmen voraus. Als materielle Grundlage für die Koordinierung ist deshalb das Instrument des Europäischen Raumentwicklungskonzepts im Vertrag zu verankern. Leitvorstellung dieses Konzepts soll - wie bisher im EUREK - eine nachhaltige und ausgewogene Entwicklung in und zwischen den Räumen Europas sein. Das Europäische Raumentwicklungskonzept ist dabei nicht als eine übergeordnete und umfassende Zusammenschau aller raumrelevanten Vorstellungen in Europa zu verstehen (etwa in Form eines Masterplans), sondern soll sich auf die Darstellung der großen Prioritäten europäischer Raumentwicklungspolitik beschränken. Es ist - wie bisher das EUREK - gegenüber den Mitgliedstaaten ein Orientierungsrahmen und begründet diesen gegenüber keine Rechtspflichten.

II. Grundlagen der raumpolitischen Meinungsbildung

4. Empfehlung

Der bisher schon in Art. 159 Abs.2 Satz 1 EGV enthaltene Berichtsauftrag wird in den Verfassungsvertrag übernommen und wie folgt erweitert:

„… Bericht über die Fortschritte bei der Verwirklichung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts und über die Art und Weise, in der die im Vertrag vorgesehenen Mittel hierzu beigetragen haben."

Erläuterung

Raumpolitik als integrativ ansetzende Politik hat auf der europäischen Ebene bislang keine große Rolle gespielt. Demgemäß sind das „europäische Raumbewusstsein", die Kenntnis raumbedeutsamer Zusammenhänge und das Interesse an räumlichen Gesamtentwicklungen noch wenig ausgeprägt. Zudem fehlt es gerade im Hinblick auf die räumlichen Wirkungen der sektoralen Gemeinschaftspolitiken an der notwendigen Transparenz. Auch wenn die bisherigen Kohäsionsberichte tatsächlich schon Ansätze einer raumbezogenen Berichterstattung enthalten, ist daher die

Verstärkung dieser Ansätze geboten. In den Kohäsionsberichten ist die territoriale Dimension zwingend zu behandeln.

Wenn die raumpolitische Kompetenz der Gemeinschaft künftig auch die Abstimmung der sektoralen Gemeinschaftspolitiken mit umfassen soll, darf sich der Berichtsauftrag nicht lediglich auf die Wirkungen der Kohäsionspolitik im Sinne des bisherigen Titels XVII EGV beschränken, sondern muss grundsätzlich alle nach dem Vertrag vorgesehenen raumrelevanten „Mittel“ im Auge haben.

C Bemerkungen zur weiteren verfassungsrechtlichen Ausgestaltung sowie zum möglichen Folgerecht

I. Nähere Bestimmung der raumpolitischen Gemeinschaftskompetenz

Bei geteilten Zuständigkeiten im Sinne des Art. 12 Konventsentwurf kommt es entscheidend darauf an, wie die Wahrnehmung der Unionskompetenzen einerseits und die Wahrnehmung der mitgliedstaatlichen Kompetenzen andererseits zu einem verträglichen Gesamtergebnis geführt werden kann. Hierfür spielen Verfahren der Zusammenarbeit zwischen den europäischen Institutionen und den Mitgliedstaaten eine ausschlaggebende Rolle. Derartige Verfahren der raumpolitischen Zusammenarbeit sollten so gestaltet werden, dass beide Seiten (europäische Institutionen wie Mitgliedstaaten) ihre Belange wahren können. Dazu würde auf der einen Seite ein Initiativrecht auch für die Kommission gehören. Auf der anderen Seite sollte die Vorbereitung des EUREK keineswegs allein der Kommission überlassen bleiben. Es wäre deshalb konsequent, im künftig zu schaffenden Folgerecht den ehemaligen Ausschuss für Raumentwicklung (CSD) als eine eigenständige Organisationsgliederung, in der Mitgliedstaaten wie Kommission gemeinsam vorbereitend tätig sein können, wieder herzustellen.

Im Verfassungsvertrag selbst sollten hinsichtlich der Aufstellung des EUREK förmliche Beteiligungsrechte für das Europäische Parlament und für den Ausschuss der Regionen vorgesehen werden. In der Logik einer verfassungsvertraglichen Regelung der europäischen Raumpolitik läge es schließlich, den bisher informellen Rat der für Raumordnung zuständigen Minister in einen formellen Ministerrat für Raumentwicklung umzugestalten.

Bei der künftigen Ausgestaltung der Rahmenbedingungen europäischer Raumentwicklungspolitik sollte zudem die Frage bedacht werden, ob es nicht geboten ist, dass die Mitgliedstaaten gewisse Mindeststandards einer (nationalen) Raumentwicklungspolitik erfüllen. In den Mitgliedstaaten der Union ist die Raumentwicklungspolitik nach Inhalten und Intensität sehr unterschiedlich ausgeprägt. In die unterschiedlichen Konzeptionen und Strukturen sollte die europäische Politik auch nicht lenkend eingreifen; es besteht kein Bedarf an einer europaweiten Vereinheitlichung. Gleichwohl kann die Frage gestellt werden, ob es nicht in allen Mitgliedstaaten einen gewissen Mindeststandard an Raumentwicklungspolitik geben muss. Das erscheint aus zwei Gründen notwendig. Einmal kann eine im Wege der Zusammenarbeit ansetzende europäische Raumpolitik sinnvoll nur zustande kommen, wenn alle Mitgliedstaaten mit raumpolitischen Vorstellungen dazu beitragen. Zum Zweiten würden sich diejenigen Staaten im innereuropäischen Wettbewerb ungerechtfertigte Vorteile verschaffen können, die auf eine raumpolitische Steuerung im eigenen Land gänzlich verzichten oder sie nur marginal ausüben.

II. Weitere Verbesserung der Grundlagen raumpolitischer Meinungsbildung

Zur Verbesserung der Grundlagen raumpolitischen Handelns kann ein unabhängiger „Europäischer Raumentwicklungsbeirat“ beitragen. Der Beirat könnte raumentwicklungspolitische Vorschläge machen und Stellungnahmen zu raumpolitischen Fragestellungen abgeben; er hätte in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Rechnungshof die raumentwicklungspolitischen Maßnahmen zu evaluieren. Der Beirat hätte über seine Tätigkeit dem Europäischen Parlament periodisch zu berichten. Er könnte das Parlament auf dessen Ersuchen in raumpolitischen Angelegenheiten beraten.

Für eine konsistente europäische Raumentwicklungspolitik fehlt es noch weithin an empirischen Erkenntnissen und wissenschaftlichen Grundlagen. Zwar ist auf der Basis des bestehenden EUREK eine Zusammenarbeit der europäischen Raumentwicklungsobservatorien (ESPON) ins Leben gerufen worden. Doch diese Beratungseinrichtung ist insgesamt mehr auf Zuarbeit für Rat oder Kommission ausgerichtet und ihrer Funktion nach eine administrative Assistenzorganisation. Demgegenüber sollte nicht zuletzt aus legitimatorischen Gründen die Fähigkeit des Europäischen Parlaments gestärkt werden, raumpolitische Mitverantwortung im europäischen Rahmen zu übernehmen. Das ist auch deshalb wichtig, weil im komplexen Feld der europäischen Raumpolitik mit bisher so nicht geläufigen gesellschaftlichen Interessenkonflikten zu rechnen ist. Eine spezifische Beratungseinrichtung für das Parlament, die unabhängig und unbeeinflusst agieren kann und die dazu über einen eigenen Arbeitsstab verfügt, dürfte eine wesentliche Hilfestellung für das Parlament sein.

Die zu schaffende Beratungseinrichtung könnte zugleich beauftragt werden, in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Rechnungshof die europäische Raumentwicklungspolitik daraufhin zu evaluieren, ob und wie diese den vertraglichen Zielen gerecht geworden ist. Kontrollen zur Zielerfüllung sind in den vergangenen Jahren von der Gemeinschaft durchaus schon eingeführt worden, so etwa mit den Evaluierungsbestimmungen für die Strukturpolitik der Programmperiode 2000 bis 2006. Diese Evaluierungsbemühungen richten sich freilich in erster Linie auf die operativen Programme und deren Umsetzung; sie fallen auf der europäischen Ebene in die Umsetzungsverantwortung der Kommission. Wenig entwickelt sind hingegen die Evaluierungsinstrumente mehr strategischer Art, welche die Förderprogramme selbst und deren Wirksamkeit im Hinblick auf die Vertragsziele prüfen. Eine solche Evaluierung sollte aus Gründen der größeren Distanz und der Neutralität einem unabhängigen Gremium anvertraut sein. Hierfür bietet sich der „Europäische Raumentwicklungsbeirat“ an. Eine Zusammenarbeit mit dem Europäischen Rechnungshof wäre dabei vorteilhaft. Denn die Evaluierung der Zielerreichung (Effektivitätsprüfung) ist zwar auf der einen Seite mehr und anderes als reine Rechnungskontrolle und Kontrolle der Haushaltsführung (Effizienzprüfung), aber beide zusammen ergeben erst ein zuverlässiges Bild über die Verwaltungsleistung.

III. Zur Beteiligung der Regionen am Europäischen Raumentwicklungskonzept

Die Regionen sind der wichtigste Motor für die räumliche Entwicklung in Europa und der wichtigste Indikator für den Stand der Entwicklung. Auch Qualität, Akzeptanz und Wirksamkeit eines Europäischen Raumentwicklungskonzepts hängen wesentlich davon ab, wie es auf der regionalen Ebene angenommen und umgesetzt wird. Deshalb scheint es folgerichtig, der regionalen Ebene ein Mindestmaß an Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Aufstellung des Europäischen Raumentwicklungskonzepts zuzuerkennen. Dazu würden jedenfalls (insoweit abweichend vom bisherigen Art. 265 Abs. 1 EGV) eine frühzeitige Anhörung des Ausschusses der Regionen im Aufstellungsprozess sowie eine Mitteilung der Gründe gehören, aus denen eine Stellungnahme des Ausschusses nicht berücksichtigt worden ist. Diese Regelung sollte wegen ihrer Signalwirkung

bereits im Vertragswerk selbst und dort im Zusammenhang mit der Vorschrift über das Europäische Raumentwicklungskonzept getroffen werden – siehe Teil B, Empfehlung Nr. 3 (2.). Das entspräche auch der bisherigen Handhabung, wie etwa Art. 161 Abs. 1 S. 1 oder Art. 162 Abs. 1 EGV zeigen.

IV. Regionale Strukturpolitik als wichtigster Bestandteil einer europäischen Raumentwicklungspolitik

Alles spricht dafür, dass für den Zeitraum nach 2006 die regionalpolitische Förderung im Vertragswerk neu zu justieren ist. In der Europäischen Union als mehrstufig aufgebautem Staatenverbund ist regionale Strukturpolitik in erster Linie die Aufgabe der Mitgliedstaaten und deren Teilgliederungen. Das ergibt sich auch aus dem Subsidiaritätsprinzip. Dem Subsidiaritätsgebot folgend sieht der bisherige Art. 159 EGV vor, dass die Gemeinschaft die Mitgliedstaaten u.a. mit Hilfe der Strukturfonds bei der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts „unterstützt". Demgemäß spricht das einschlägige Sekundärrecht davon, dass Hilfen aus den Strukturfonds „eine Ergänzung oder einen Beitrag zu den entsprechenden nationalen Aktionen" der Mitgliedstaaten darstellen (Art. 8 EG-Verordnung Nr. 1260/1999 des Rates). Dessen ungeachtet waren in den letzten Jahren Tendenzen zu einer zentralistischen Handhabung durch Gemeinschaftsorgane nicht zu übersehen, die letztlich auf eine zunehmende Fremdbestimmung der Entwicklung in den Regionen hinauslaufen. Diese Tendenzen sollten im Interesse der Selbstbestimmung der Regionen gestoppt und umgekehrt werden.

Die Begründung dafür liegt vor allem in dem deutlich erhöhten regionalpolitischen Handlungsbedarf, der sich aus der Osterweiterung der Union ergibt und der durch eine zentralistische Politik weder instrumentell voll gesteuert noch finanziell bewältigt werden kann. Vielmehr müssen hierzu die endogenen Wachstumskräfte in den Regionen gestärkt werden, indem die eigenverantwortlichen Handlungsspielräume dort sowie bei der Rahmengebung durch die Nationalstaaten erweitert werden. Dies gilt umso mehr, als aus Sicht der Nationalstaaten mit der Einführung einer einheitlichen europäischen Währung das Instrument der Wechselkursänderungen als Anpassungsmechanismus entfallen ist. In Konsequenz daraus sollte künftig die regionalpolitische Förderung durch die Strukturfonds prinzipiell dahingehend geregelt werden, dass die Mitgliedstaaten und deren Regionen bei der Lösung ihrer Strukturprobleme größere Handlungsspielräume erhalten. Die Aufgabe der Gemeinschaft wäre dementsprechend darauf zu beschränken, für die strukturpolitischen Aktivitäten der Mitgliedstaaten und deren Regionen einen einheitlichen Handlungsrahmen zu setzen und abgestimmte Spielregeln vorzugeben.

Die Akademie hält aus raumpolitischer Sicht eine Neugestaltung der regionalen gemeinschaftliche Strukturpolitik der Gemeinschaft in den kommenden Jahren für dringlich. Da hiervon jedoch auch andere Politikbereiche betroffen sind, möchte sie derzeit von Lösungsvorschlägen, die ins Einzelne gehen, absehen. Sie beschränkt sich vielmehr auf die Angabe der nach ihrer Auffassung grundsätzlich einzuschlagenden Richtung.

Entschließt man sich zur Neujustierung der regionalen Strukturpolitik, ergäben sich daraus Folgerungen für andere Zuständigkeitsbereiche der Union, insbesondere für die so genannte Beihilfenkontrolle. Die Regionalpolitik der Mitgliedstaaten zur Erreichung des Ziels der innerstaatlichen Kohäsion bedarf eines für die ganze Gemeinschaft geltenden Ordnungs- und Wettbewerbsrahmens, den die EU-Kommission u.a. mit ihrer Beihilfenkontrolle (bisher Art. 87 ff. EGV) setzt. Allerdings gibt die ausschließliche Zuständigkeit, die dort der Kommission zugebilligt wird, dieser einen weiten Ermessensspielraum. Dadurch wird auch hier eine zentralistische Tendenz begünstigt, wie sie in den letzten Jahren in der Tat zu beobachten war. Wenn das oben beschriebene

Regelungsziel bei der Neugestaltung der gemeinschaftlichen Strukturpolitik nicht konterkariert werden soll, muss auch die Beihilfenkontrolle entsprechend neu gestaltet werden. Ziel sollte es sein, die EU-Beihilfenkontrolle stärker in Richtung einer Missbrauchskontrolle zu verändern, die einerseits zwar auf die Durchsetzung der strukturpolitischen Vorgaben gerichtet ist, anderseits jedoch den zu erweiternden strukturpolitischen Handlungsrahmen der Mitgliedstaaten und deren Regionen respektiert.

La politique de développement de l'espace communautaire dans le Traité constitutionnel de l'Union européenne

Prise de position de l'ARL (Hanovre) relative au débat sur la constitution européenne

Auteurs

Ernst-Hasso Ritter, docteur en droit, ancien secrétaire d'état (de droit allemand), Meerbusch, Vice-Président et Membre titulaire de l'Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Arthur Benz, docteur ès sciences politiques, diplômé en sciences de l'organisation et de l'activité administratives, Professeur d'université, Université de Hagen, Membre titulaire de l'Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Carl-Heinz David, docteur en droit, professeur d'université, Université de Dortmund, Membre titulaire de l'Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Andreas Faludi, Dr., Prof., Université de Nijmegen/Pays Bas, Membre correspondant de l'Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Eberhard Schmidt-Assmann, docteur en droit, docteur *honoris causa*, professeur titulaire, Université de Heidelberg, Membre titulaire de l'Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Rainer Wahl, docteur en droit, professeur, Université Albert-Ludwig de Freiburg, Membre correspondant de l'Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Traduction

Elke Nowak-Lehmann, interprète de conférence, traductrice, Homburg

Secrétariat de l'ARL

Burkhard Lange, diplômé en économie politique, Division scientifique «Économie de l'environnement, infrastructures, développement technologique », Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Table de Matière

Introduction 28

A La dimension spatiale de la politique européenne dans le processus d'élaboration d'une constitution européenne 29

B. Recommandations relatives au Traité constitutionnel de l'Union européenne 30

I. Compétences en matière de développement de l'espace communautaire issues du Traité 30

II. Fondements de la formation de l' opinion en matière de politique de développement du territoire 32

C. Observations sur l'agencement des éléments des traités relevant du droit constitutionnel et sur le droit de suite éventuel 33

I. Dispositions détaillés relatives à compétence communautaire en matière de politique d'aménagement du territoire 33

II. Améliorer davantage les bases de la formation de l'opinion en matière 34

III. Participation des régions au Schéma de développement de l'espace 35

IV. La politique structurelle régionale : élément essentiel d'une politique communautaire d'aménagement du territoire communautaire de politique de développement du territoire 35

Introduction

L'achèvement progressif du Grand marché intérieur de l'Union européenne a fait ressortir de plus en plus clairement au fil du temps que l'Europe, en s'intégrant, ne doit pas se limiter à la seule dimension économique. Son évolution harmonieuse globale requiert plutôt une approche qui englobe de nombreux autres champs politiques comme par exemple la politique spatiale (politique de développement de l'espace) envisageant un développement spatial équilibré.

Dès en 1991, le document présenté par la Commission et qui s'intitule « Europe 2000 » a souligné la nécessité de créer un schéma commun cohérent de développement de l'espace communautaire. Toutefois, si les institutions et les procédures en place dans l'Union européenne ont saisi cette tâche, ses approches en sont encore à leur début et restent insuffisants. Le Traité de Maastricht de 1993 fixe, certes, l'objectif essentiel de doter l'Union européenne d'une base politique efficace. Mais le champ de la politique spatiale n'a pas été pris en considération à l'époque, à l'exception toutefois de la notion d' »aménagement du territoire », mentionnée dans le cadre de certaines stipulations relatives à l'environnement (ancien article 130 S, alinéa (2) du Traité instituant la communauté européenne). En conséquence, le Conseil de l'Europe, l'OCDE, la Commission européenne – dans son document « Europe 2000 + » présenté en 1995 – et certains autres organes européens se sont prononcé en faveur de la création, à l'occasion de la révision des traités envisagée pour 1996, des bases d'une politique institutionnalisée d'aménagement du territoire au niveau européen. Le Traité d'Amsterdam de 1997, toutefois, n'a pas apporté de modification fondamentale à la situation juridique. Cependant, ce traité utilise bien la notion de « cohésion territoriale » (article 16 du Traité instituant la Communauté européenne), mais dans un contexte spécifique et restreint.

Vu cet état de fait, l'ARL considère que les Traités européens restent toujours à clarifier. Elle voudrait saisir l'occasion offerte par la Convention européenne relative à la constitution de l'Union européenne et apporter sa contribution à la discussion de fond sur les bases futures de la politique européenne en soumettant la présente prise de position. Pour ce qui est de la plupart des points soulevés, elle se réfère à l'avis qu'elle a publié en 1996 à l'occasion des travaux préparatoires pour le Traité d'Amsterdam[1] . Beaucoup des analyses et des propositions de cet avis n'ont rien perdu de leur actualité et pourraient toujours donner des impulsions remarquables. L'ARL est d'ailleurs consciente du fait que d'autres institutions travaillant dans le domaine du conseil en matière de science ou de politique spatiale partagent son souci de voir la future Constitution européenne davantage pourvue des bases nécessaires à la politique spatiale[2] .

De l'avis de l'ARL, il est temps de tirer enfin des conclusions d'ordre institutionnel de l'état d'avancement des discussions en Europe. Il ne sera pas possible d'assurer la « cohésion territoriale » de l'Union européenne sans avoir créé des bases et des délimitations juridiques claires pour la politique du développement de l'espace européen. C'est pourquoi il appartient à la Convention européenne de traiter les questions constitutionnelles relatives à la politique européenne de développement de l'espace.

---

[1] Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Europäische Raumordnungspolitik – Rechtliche Verankerung im Vertrag über die Europäische Union, Hannover 1996 (Arbeitsmaterial Nr. 233); comprend aussi une version française.

[2] Voir à ce sujet par exemple la recommandation commune signée par le *Beirat für Raumordnung* (Allemagne) et le Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire (France) le 28 juin 2002 : « L'avenir de la politique régionale européenne et les impacts territoriaux des politiques communautaires »

A La dimension spatiale de la politique européenne dans le processus d 'élaboration d'une constitution européenne

Nous savons depuis longtemps que les actes juridiques et les mesures prises au niveau européen dégagent des impacts multiples et considérables sur l'aménagement du territoire des états-nations et des régions. Ceci vaut tout particulièrement pour les politiques communautaires sectorielles dans les domaines de la politique régionale communautaire, de la politique de l'environnement et de la politique des transports. Mais les activités menées dans le cadre des politiques industrielle et agricole, des politiques de recherche de la technologie et de la concurrence ont également une influence sur le développement de l'espace dans les états membres et indirectement sur tout le territoire de l'Union européenne. Le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) développé de manière informelle en 1999 décrit de manière pertinente les processus et leurs conséquences. Le développement de l'espace communautaire subit l'influence marquante des différentes politiques communautaires sectorielles. Celles-ci s'orientent en fonction de leur définition de l'espace, influencée par leur approche sectorielle, et développent leurs propres concepts et outils en fonction de leurs contenus, sans (ou presque sans) prendre égard aux autres préoccupations relatives à l'espace. Ainsi, la réalité des événements politiques ne laisse pas ressortir de politique spatiale européenne reposant sur des idées maîtresses communes. La politique de développement de l'espace accuse notamment un manque de coordination entre les différents responsables des politiques sectorielles à impact spatial dans l'Union européenne.

La conséquence en est que le développement spatial continue à subir l'influence des activités communautaires, mais que les procédures, contenus et impacts restent opaques. Cet état de fait n'entrave pas seulement les politiques nationales de développement spatial, il facilite aussi la prise d'influence insidieuse des institutions européennes sur les unités régionales et communales. Les états membres sont incapables de rattraper le manque de coordination au niveau communautaire et ne peuvent pas s'y substituer. Ceci vaut pour les états-nations individuels, contraints de respecter les dispositions du droit européen et qui seraient d'ailleurs surmenés quant au fond d'une telle tâche. Et il est impossible de poursuivre cette cause par le biais d'une coopération entre états membres, car il n'existe à l'heure actuelle aucune procédure de coopération entre états membres envisageable qui permette une approche durablement prometteuse.

Le Schéma de développement de l'espace communautaire de 1999 constitue certes la tentative de créer un cadre d'orientation à l'aménagement du territoire communautaire, mais le SDEC, de par son statut, n'est pas un instrument relevant du droit communautaire ; il n'est qu'une convention (informelle) relevant du droit international conclue entre les représentants des états membres responsables de l'aménagement du territoire. Compte tenu de son mode d'adoption, le SDEC ne peut guère être considéré comme une approche valable permettant d'aboutir à une solution pour l'avenir. Car la probabilité d'arriver à sa prorogation – devenue nécessaire suite à l'élargissement de l'Union européenne vers l'Est - moyennant une coopération inter-gouvernementale informelle est quasiment nulle. A cela s'ajoute que le manque de clarté en matière des compétences respectives fait qu'il est actuellement difficile à faire ressortir qui pourrait prendre les initiatives nécessaires et assumer la préparation d'une telle prorogation.

Vu tous ces éléments, il serait opportun de pourvoir la politique européenne d'aménagement du territoire enfin d'un cadre juridique claire. Ceci est d'autant plus important que le territoire de l'Union européenne se profilera de plus en plus en tant que dimension politique au fur et à mesure que son intégration avancera. Tout comme il existe depuis le Traité de Maastricht des citoyens et des citoyennes de l'Union, l'Union possède depuis cette date une responsabilité territoriale pour l'espace dans lequel ses citoyens et citoyennes vivent et travaillent. Les institutions de l'Union

elles-mêmes devront répondre de cette compétence spatiale. Les Traités européens devront l'exprimer sans équivoque.

A l'avis de l'ARL, trois domaines ont besoin d'être régis par des régulations communautaires : tout d'abord la question de la compétence en matière de développement de l'espace communautaire, de ses limites et de ses procédures. Ensuite, il y a la question de la légitimation démocratique et celle de la formation d'une position fondée relative aux affaires liées à l'aménagement du territoire et puis l'aile régionale d'une politique de développement de l'espace communautaire. Quant à savoir dans quelle mesure il serait opportun d'arrêter toutes les réglementations au niveau des Traités ou plutôt au niveau du droit dérivé, cette question devra être tranchée en fonction de ce qui est le plus utile dans le cadre de la politique constitutionnelle. La réglementation plus spécifique des procédures dans les domaines où les compétences communautaire et nationale s'interpénètrent dépend d'ailleurs de l'approche de base qui sera retenue à l'issue du processus de définition d'une constitution (par exemple : piliers de la juridiction communautaire, coopération inter-gouvernementale).

Pour les raisons susmentionnées, l'ARL évoquera uniquement les éléments structurants les plus importants pour l'organisation juridique imminente des Traités / de la constitution (voir ci-dessous sous B). L'ARL ne soumet pas de propositions relatives à la classification de cet ensemble de questions en vue du système constitutionnel. Elle renonce également pour l'instant à faire des remarques détaillées sur l'aménagement futur du droit dérivé. Toute indication de détail à cet égard ne fera du sens que lorsque les décisions préliminaires en matière du droit constitutionnel de l'Union seront prises. Même au stade de l'élaboration d'une constitution, il est toutefois utile de penser déjà aux conséquences pouvant découler de l'établissement du droit constitutionnel. C'est pourquoi l'ARL se permet de faire quelques remarques relatives aux questions liées au droit de suite (voir ci-après sous C). Elle souhaite en même temps évoquer un certain nombre de questions qui en découlent en matière de la nécessité d'une réforme de la politique constitutionnelle à venir.

B. Recommandations relatives au Traité constitutionnel de l'Union européenne

I. Compétences en matière de développement de l'espace communautaire issues du Traité

1e Recommandation

Au niveau de la définition des objectifs de la Communauté (l'actuel article 3, 1er tiret du Traité instituant l'Union européenne ; article 3, alinéa 1, lettre k du Traité instituant la CE ; article 3 du projet élaboré par la Convention) la promotion de la « cohésion économique, sociale et territoriale » sera explicitement intégrée à l'énumération des objectifs. Ceci est la condition préalable pour que la Communauté puisse posséder une compétence en matière de politique d'aménagement du territoire « dans les conditions … prévus par le présent traité », comme le stipule la phrase d'introduction de l'article 3 du Traité instituant la CE.

Explication

La notion de « cohésion territoriale » n'est pas nouvelle. On la trouve déjà dans les traités existants, à l'article 16 du Traité instituant la CE. A cet endroit, elle est toutefois utilisée dans un sens plus étroit, dans la mesure où elle se rapporte aux « services d'intérêt économique général ». Cela veut

dire que l'article 16 du Traité instituant la CE n'établit pas de compétence globale en termes du droit européen. A cela s'ajoute que dans le langage politique consacré, la notion de « cohésion territoriale » s'utilise par référence à l'objectif stipulé à l'article 158 du Traité instituant la CE, de promouvoir un « développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté » en renforçant la cohésion économique et sociale (voir 2e rapport de la Commission sur la cohésion de 2001). De manière similaire, le SDEC relie l'objectif de renforcement de la cohésion économique et sociale à celui d'un développement spatial équilibré et durable. Toutes ces références sont toutefois insuffisantes pour fonder une compétence en matière de politique spatiale qui revêtent en ce sens tout au plus un caractère auxiliaire. D'où l'urgence d'intégrer au traité la définition d'un objectif en matière de politique spatiale ce qui soulignerait en même temps que la Communauté a en principe droit à une compétence en matière de politique spatiale. Les contenus, les limites et les conditions de recours à cette compétence devant être réglés à un autre endroit.

Les avantages d'une réglementation explicite des compétences sont clairs :

- La Communauté dispose d'une compétence juridique à part entière en matière de conception et de coordination de sa politique de développement global de l'espace communautaire. Tout expédient juridique équivoque et douteux est superflu.
- La nature et la force obligatoire de la coordination horizontale des différentes politiques communautaires sectorielles sont clairement fixées.
- Il devient possible au niveau vertical, de définir les rapports entre la politique communautaire de développement de l'espace d'une part et les politiques nationales et régionales de développement de l'espace de l'autre. En même temps, il devient possible de déterminer la participation appropriée des responsables compétents en matière de planification spatiale. La transparence de la politique de l'espace européenne est ainsi améliorée, l'emprise incontrôlée sur les niveaux de décision nationaux, régionaux et communaux devient plus difficile.
- Une meilleure transparence est la condition préalable de tout effort visant à agrandir la légitimation des institutions communautaires devant les citoyens européens et à réduire les déficits subsistants en termes de démocratie.

2e Recommandation

Selon les passages soumis du projet de texte élaboré par la Convention, les compétences en matière de développement de l'espace communautaire sera partagées. La formulation de l'article 12, alinéa 4, tiret 8 du projet de la Convention doit être modifiée comme suit :

« cohésion économique, sociale et territoriale ».

Explication

Dans l'Union européenne, la compétence en matière de politique de développement de l'espace doit forcément être divisée entre la Communauté et ses états membres, ne serait-ce en raison du principe de subsidiarité et du principe de proportionnalité. Conformément au principe des autorisations individuelles limitées, le fond et les limites de la compétence communautaire doivent être décrits au traité constitutionnel. Voir aussi à ce sujet la 3e recommandation de l'ARL ci-après et ses observations sur la nécessité d'une réforme de la politique constitutionnelle à venir et sur l'agencement futur du droit de suite (partie C).

3e Recommandation

Il faut ajouter à la partie du traité constitutionnel traitant des secteurs politiques et de la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne :

(1.) « La Communauté coordonne ses politiques sectorielles entre elles dès lorsqu'elles ont un impact sur le développement de l'espace des états membres ou des régions. Ceci vaut tout particulièrement pour la politique communautaire des transport, pour la politique régionale européenne et pour la politique communautaire de l'environnement. »

(2.) « Un Schéma de développement de l'espace communautaire visant à permettre un développement durable et équilibré en Europe doit être mis en place pour servir d'orientation aux organes de la Communauté et des états membres. »

Explication du point (1.)

L'obligation mutuelle des organes de la Communauté de coordonner les politiques sectorielles quant à leur impact spatial au niveau national et régional doit être intégrée au traité constitutionnel en raison de l'influence majeure que ces politiques exercent sur le développement du territoire des états membres. Car des mesures communautaires de politique spatiale incompatibles peuvent non seulement porter massivement préjudice aux politiques nationales à impact spatial ; elles peuvent en outre aggraver les disparités entre les régions et contrarier l'objectif communautaire de développement équilibré de l'ensemble du territoire de l'UE. Afin de fixer sans équivoque, quelles sont les politiques communautaires à impact spatial les plus importantes sur lesquelles il doit y avoir une coordination obligatoire, les champs politiques les plus touchés doivent être explicitement mentionnés dans le traité.

Explication du point (2.)

Toute coordination efficace a besoin d'un cadre référentiel matériel. Ainsi, une base matérielle de coordination doit être ancrée dans le traité : l'instrument du Schéma de développement de l'espace communautaire. L'idée maîtresse de ce schéma sera celle du SDEC : le développement durable et équilibré dans et entre les territoires européens. Le Schéma de développement de l'espace communautaire ne doit pas être conçu comme une synthèse primordiale et circonstanciée de toutes les conceptions à impact spatial existant en Europe (sous forme, par exemple, d'un grand *master plan*) . Elle devra par contre se limiter à présenter les priorités majeures de la politique de développement de l'espace communautaire. Pour les états membres, elle doit revêtir le caractère d'un cadre d'orientation – tout comme le SDEC – sans pour autant fonder des obligations juridiques envers les états membres.

II. Fondements de la formation de l' opinion en matière de politique de développement du territoire

4e Recommandation

Le traité constitutionnel doit intégrer et élargir comme suit l'obligation de rapporter prévue à l'article 159, alinéa 2, 1e phrase du Traité instituant la CE :

« « présente un rapport … tous les trois ans, sur les progrès accomplis dans la réalisation de la cohésion économique, sociale et territoriale et sur la façon dont les divers moyens prévus au présent article et au traité y ont contribué. … »

Explication

La politique spatiale poursuit une approche intégrative ; or, au niveau européen elle n'a pas jusqu'à présent joué un rôle majeur. En conséquence, la « conscience de l'espace territorial », la connaissance des effets à impact spatial et l'intérêt par rapport au développement spatial dans son ensemble ne sont pas encore très marqués. A cela s'ajoute la transparence largement insuffisante des impacts spatiaux dégagés par les politiques sectorielles de la Communauté. Les quelques rares rapports sur la cohésion contiennent effectivement déjà les premières amorces d'une consultation relative aux impacts spatiaux ; elles restent néanmoins à renforcer. Les rapports sur la cohésion doivent impérativement comporter la dimension territoriale.

Si la compétence en matière de politique spatiale communautaire doit comporter à l'avenir la coordination des politiques sectorielles de la Communauté, le rapport obligatoire ne doit pas se limiter aux seuls effets de la politique de cohésion au sens de l'actuel titre XVII du Traité instituant la CE ; il doit en principe porter sur tous les « moyens » à impact spatial envisagés par les traités.

C. Observations sur l'agencement des éléments des traités relevant du droit constitutionnel et sur le droit de suite éventuel

I. Dispositions détaillés relatives à compétence communautaire en matière de politique d'aménagement du territoire

Si la compétence en matière de politique spatiale est partagée, comme le prévoit l'article 12 du projet de texte élaboré par la Convention, la manière dont les compétences communautaires et nationales seront réalisées pour aboutir à un résultat global compatible revêt une importance essentielle. Dans ce contexte, les procédures de coopération entre les institutions européennes et les états membres jouent un rôle primordial. Ces procédures de coopération en matière de politique spatiale devraient être organisées de manière à permettre aux deux parties (aux institutions européennes tout autant qu'aux états membres) d'agir selon leurs soucis respectifs. Cela veut dire d'une part, que la Commission européenne doit disposer elle aussi d'un droit d'initiative. D'autre part, la préparation du SDEC ne devrait en aucun cas appartenir uniquement à la Commission européenne. Il serait donc logique de rétablir au niveau du droit de suite à venir, l'ancienne commission du développement spatial sous forme d'une structure indépendante permettant aux états membres et à la Commission européenne de mettre en commun leurs travaux préparatoires. Le traité constitutionnel doit assurer au Parlement européen et au Comité des région des droit de participation formels. La logique d'une réglementation de la politique spatiale communautaire au niveau du traité constitutionnel exigerait en conséquence que l'actuel Conseil des ministres responsables de l'aménagement du territoire soit transformé en Conseil formel des ministres de l'aménagement du territoire.

Au moment de l'élaboration des conditions cadres de la future politique communautaire de développement du territoire il s'impose de soulever l'utilité de l'obligation pour les états membres d'avoir une politique de développement de leur territoire national qui réponde à certains critères minimum. Les politiques d'aménagement du territoire des différents états membres de l'Union varie fortement tant quant au fond qu'à l'intensité des mesures. La politique européenne devrait d'ailleurs omettre d'intervenir au niveau afin d'orienter les différentes conceptions et les structures. L'uniformisation pan-européenne n'est pas nécessaire. Il est toutefois légitime de soulever la question de savoir si tous les états membres ne devraient pas devoir appliquer certaines normes minimales à leur politique de développement du territoire. La nécessité d'une telle démarche est double.

D'une part, une politique spatiale communautaire raisonnable basée sur la coopération ne peut voir le jour que si tous les états membres y apportent leur conception en matière de politique d'aménagement du territoire. D'autre part, dans le concert des pays de la Communauté, ceux des états membres qui renoncent à toute orientation de leur politique spatiale ou qui ne l'exerceraient que de manière marginale, pourraient, faute de normes minimales, accéder à des avantages injustifiés.

II. Améliorer davantage les bases de la formation de l'opinion en matière de politique de développement du territoire

C'est la mise en place d'un Comité consultatif européen du développement du territoire qui pourrait contribuer à améliorer les bases d'action de la politique de développement du territoire. Un tel comité consultatif pourrait élaborer de propositions en matière de politique de développement du territoire et soumettre des avis sur des questions relevant du développement du territoire. Il devrait être tenu d'évaluer, en coopération avec la Cour des comptes européenne, les mesures relevant de la politique de développement du territoire et de présenter des rapport d'activité périodiques au Parlement européen. Et le Parlement européen pourrait faire appel à lui en tant que conseiller pour les questions de développement du territoire.

Toutefois, les connaissances empiriques et les bases scientifiques sont encore insuffisantes voire déficientes pour mener une politique communautaire de développement du territoire consistante. Certes, sur la base du SDEC actuel, la coopération des observatoires en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE) a été mise en place. Cet organe de conseil sert toutefois plutôt à conseiller le Conseil et la Commission européens ; de par sa fonction, il est une organisation administrative auxiliaire. La légitimité exige que la capacité du Parlement européen à assumer la coresponsabilité en matière de politique de développement du territoire soit renforcée. Ceci est d'autant plus important qu'il faut s'attendre à ce que la politique communautaire de développement du territoire dans toute sa complexité risque de se heurter à des conflits d'intérêt sociétaux jusque là inconnus. L'utilité pour le Parlement européen de pouvoir s'adresser à un organisme spécialisé de conseil, indépendant et autonome dans ses actions et pourvu d'un état-major propre peut être considérée comme acquise.

Cet organisme de conseil pourrait en même temps assumer la charge d'évaluer, conjointement avec la Cour des comptes européenne, la politique européenne de l'aménagement du territoire quant à savoir si et dans quelle mesure elle répond aux objectifs fixés par le traité. Au cours des dernières années, la Communauté a déjà institué des contrôle de réalisation des objectifs, comme par exemple dans le cas des dispositions sur l'évaluation des programmes au titre de la politique structurelle de la période de 2000 à 2006. Ces efforts d'évaluation visent, certes, en première ligne à vérifier les programmes opérationnels et leur mise en œuvre ; ils tombent sous la responsabilité de contrôle de la Commission européenne. Les instruments d'évaluation d'ordre plutôt stratégique servant à vérifier les programmes de soutien eux-mêmes ainsi que leur efficacité en matière de réalisation des objectifs visés sont par contre nettement moins développés. C'est pour des raisons de distance et de neutralité que leur évaluation devrait être confiée à un organe indépendant. Cet organe pourrait être le Comité consultatif européen de l'aménagement du territoire. Il serait tout à fait opportun qu'il coopère à cet effet avec la Cour des comptes européenne. Car l'évaluation de la réalisation des objectifs (contrôle d'efficacité) est certes plus et autre chose que le simple contrôle des comptes et de la gestion des crédits budgétaires (contrôle d'efficience) ; il reste néanmoins qu'il faut les deux pour obtenir une image fiable de la performance de l'administration.

III. Participation des régions au Schéma de développement de l'espace communautaire

Les régions sont la force motrice majeure du développement spatial en Europe et le plus important indicateur de l'état de développement. Or, la qualité, l'acceptation et l'efficacité de tout schéma de développement de l'espace communautaire dépendent largement de son acceptation et de sa réalisation au niveau régional. Il paraît donc logique d'accorder au niveau régional un minimum de possibilités de participation à l'élaboration du schéma de développement de l'espace communautaire. Une telle participation exige (divergeant dans cette mesure des dispositions prévues à l'article 265 alinéa 1 du Traité instituant la CE) la consultation à un moment précoce de son élaboration, du Comité des régions ainsi que la communication des raisons pour lesquelles l'avis du comité n'est pas pris en compte. Pour montrer la voie, cette réglementation devrait être inscrite au traité, et ce dans le contexte des prescriptions régissant le Schéma de développement de l'espace communautaire – voir Partie B : 3e recommandation, point (2.). Une telle approche serait d'ailleurs en ligne avec la pratique actuelle, comme le stipulent l'article 161, alinéa 1, 1e phrase ou encore l'article 162, alinéa 1 du Traité instituant la CE.

IV. La politique structurelle régionale : élément essentiel d'une politique communautaire d'aménagement du territoire

Tous les signes indiquent que les mesures de promotion au titre de la politique régionale prévues par les Traités devra être réajustée après 2006. Comme l'Union européenne est une union d'états à plusieurs niveaux, la politique structurelle régionale appartient en premier lieu aux états membres et à leurs éléments. Ceci correspond au principe de subsidiarité. Conformément au principe de subsidiarité, l'actuel article 159 du Traite instituant la CE prévoit que la Communauté « soutient » les états membres à l'aide, entre autres, des fonds structurels, à renforcer la cohésion économique et sociale. En conséquence, le droit secondaire stipule que les aides versées par les fonds structurels représentent « des compléments des actions nationales correspondantes ou des contributions à celles-ci » (article 8 du Règlement du Conseil 1260/1999 CE). En dépit de cela, une tendance d'utilisation centraliste par les organes de la Communauté est devenue apparente au cours des dernières années, qui équivaut tout compte fait à davantage de soumission du développement des régions à l'emprise de ceux-ci. Il s'agit de stopper et de renverser ces tendances, dans l'intérêt de l'autodétermination des régions.

Les raisons sont liées notamment au besoin d'action accru au niveau de la politique régionale qui résulte de l'élargissement de l'Union européenne vers l'Est, besoin d'action qu'une politique centraliste ne pourra ni diriger au niveau instrumental ni maîtriser en termes de conséquences financières. Pour y arriver, il faudra par contre renforcer les forces de croissance endogènes dans les régions en élargissant les marges d'action autonomes des régions et des états-nations appelés à en définir le cadre. Ceci est d'autant plus vrai que dans l'optique des états-nations, la variation des cours de change, instrument pour gérer les mécanismes d'adaptation, a été supprimé suite au passage à la monnaie unique européenne. En conséquence, la promotion de la politique régionale au titre des fonds structurels devrait en principe être réglée de manière à ce que les états membres et leurs régions disposent de marges de manœuvre plus vastes pour résoudre leurs problèmes de structures, la tâche de la Communauté devant se limiter à définir un cadre unique aux activités menées par les états membres et les régions au titre de la politique structurelle, et de fixer des règles de jeu harmonisées.

Dans l'optique de la politique d'aménagement du territoire, l'ARL considère la réorganisation de la politique structurelle régionale de la Communauté comme une tâche urgente pour les années à venir. Mais comme ceci concerne aussi d'autres champs politiques, elle omet pour l'instant de proposer des solutions de manière détaillée. Elle préfère se limiter à indiquer la direction dans laquelle l'évolution devrait en principe aller.

Si la Communauté décidait de réajuster sa politique structurelle régionale, il y aurait des implications au niveaux de certains autres domaines de compétence de l'Union, notamment à celui du contrôle des subventions. La politique régionale des états membres destinée à réaliser l'objectif de la cohésion interne requiert un cadre réglementaire et concurrentiel contraignant pour l'ensemble de la Communauté, cadre que la Commission européenne définit entre autres par le biais du contrôle des subventions (article 87 et suivants du Traité instituant la CE). La compétence exclusive que cet article accorde à Commission européenne lui confère toutefois un pouvoir discrétionnaire très large. Ceci favorise aussi des tendances centralistes telles qu'on a pu les observer au cours des dernières années. Il s'agit de réorganiser aussi le contrôle des subventions, pour éviter que l'objectif réglementaire ne soit contrecarré en cas de réorganisation de la politique structurelle de la Communauté. L'objectif devant consister à transformer le contrôle des subventions en contrôle anti-abus envisageant certes d'une par la réalisation des objectifs en matière de politique structurelle, mais qui respecte aussi le besoin d'agrandir la marge de manœuvre des états membres et de leurs régions en matière de politique structurelle.

As the implementation of the European single market has continued, it has become increasingly clear that a more closely integrated Europe cannot simply have an exclusively economic dimension. For a harmonious overall development, a large number of other policy areas clearly have to be included. One of these is spatial policy (spatial development policy), which aims to contribute to a more balanced spatial development.

In the view of the ARL, the time has now come to initiate the institutional steps which have thus far emerged from the Europe-wide debate. The "territorial cohesion" of the Union cannot be achieved until we have clear legal foundations and definitions, which must also apply to spatial development policy in Europe. For that reason, the constitutional aspects of a European spatial development policy must form part of the agenda of the European Constitutional Convention.

Mit der fortschreitenden Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes ist im Laufe der Zeit immer deutlicher geworden, dass das zusammenwachsende Europa nicht lediglich eine ökonomische Dimension haben kann, sondern dass für eine harmonische Gesamtentwicklung zahlreiche weitere Politikfelder einbezogen werden müssen. Dazu gehört auch die Raumpolitik (Raumentwicklungspolitik) mit dem Ziel einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung.

Nach Auffassung der Akademie ist es an der Zeit, aus dem bisherigen europaweiten Diskussionsstand endlich institutionelle Konsequenzen zu ziehen. Der „territoriale Zusammenhalt" der Union kann nicht gesichert werden, solange es keine klaren rechtlichen Grundlagen und Abgrenzungen auch für die Raumentwicklungspolitik in Europa gibt. Deshalb gehören die konstitutionellen Fragen einer europäischen Raumentwicklungspolitik auf die Agenda des Europäischen Verfassungskonvents.

L'achèvement progressif du Grand marché intérieur de l'Union européenne a fait ressortir de plus en plus clairement au fil du temps que l'Europe, en s'intégrant, ne doit pas se limiter à la seule dimension économique. Son évolution harmonieuse globale requiert plutôt une approche qui englobe de nombreux autres champs politiques comme par exemple la politique spatiale (politique de développement de l'espace) envisageant un développement spatial équilibré.

De l'avis de l'ARL, il est temps de tirer enfin des conclusions d'ordre institutionnel de l'état d'avancement des discussions en Europe. Il ne sera pas possible d'assurer la « cohésion territoriale » de l'Union européenne sans avoir créé des bases et des délimitations juridiques claires pour la politique du développement de l'espace européen. C'est pourquoi il appartient à la Convention européenne de traiter les questions constitutionnelles relatives à la politique européenne de développement de l'espace.

ISBN 3-88838-229-7
www.ARL-net.de