

ÚZEMNÍ A PROSTOROVÁ POLITIKA NIZOZEMSKA

Země, jejíž polovina souše leží pod mořskou hladinou, věnuje svému územnímu plánování přirozeně zvýšenou pozornost. Územní plánování je v Nizozemsku - podle autorů nejnovější studie M. Galla a E. Moddermana - doslovně „denním chlebem“ příslušných orgánů¹⁾. Nizozemská vláda přijímá v pětiletých obdobích koncepční materiály k řízení prostorové a územní politiky. V současné době pracují vládní orgány podle tzv. Čtvrtého plánu prací, který je systematicky vyhodnocován. Zároveň se připravuje Pátý plán prací na období 2000 -

2005 s prodloužením do roku 2010, což je v souladu s územními plány v ostatních členských zemích Evropské unie.

Poslední územní plán byl přijat v roce 1993 jako čtvrté pokračování zásadních principů územní politiky v Nizozemsku, známých pod zkratkou VINEX. Plán byl výsledkem osmileté práce odborníků, kteří navrhli realizaci politické koncepce územního rozvoje Nizozemského království. Ta obsahuje zásady pro celostátní řešení úkolů, ale i pro úkoly regionální, které však jsou dováděny až na místní úroveň. Ta je známá pod

heslem Abecedy místní politiky (ABC - Místní politika). Jednotlivá písmena zároveň vyjadřují rozsah území, na něž je zaměřena. Velikost míst („stanovišť“) se řídí podle druhu aktivit, kterých se týkají. Např. pro úsek „hustota pracovníků“ je velikost stanoviště při standardu A určena plochou do 40 m² na pracovníka; při standardu B plochou 40 - 100 m² na pracovníka, při standardu C plochou větší než 100 m². Pro úsek „závislost na individuální dopravě“ je u standardu A určena podílem méně než 20 % zaměstnaných závislých na dopravě vlastním osobním

autem, při standardu B je závislost na dopravě vlastním osobním vozem vymezena podílem 20 - 30 % pracovníků z úhrnu osazenstva, a při standardu C je závislost vyšší než 30 % pracovníků. Jak je zřejmé, jde se často až do velkých územních a věcných podrobností. Dotčeny jsou tím někdy dokonce i konkrétní závody a podniky, které mají vyhlášené zásady plánování - zde např. plánování hustoty dopravy - dodržovat.

Nizozemské územní a prostorové plánování využívá osvědčených starších metod, ale nevyhýbá se zavádění nových metod, které umožňuje moderní technika. Výsledkem tohoto plánování je „zvýšení kvality života v Nizozemsku“.

Hlavním principem prostorového plánování je v Nizozemsku rozlišování problémů spojených s urbanizovaným a neurbanizovaným územím státu. Druhou zásadou je rozlišování národních potřeb a dodržování mezinárodních dohod a doporučení. Pokud jde o mezinárodní aspekty a závazky, hlavním nositelem koncepcí a odpovědností je stát, u vnitrostátní problematiky se stát dělí o koncepci, jejich realizaci a odpovědnost s provinciemi a obcemi. Zdůrazňuje se, že denní praxe je záležitostí obcí, které také odpovídají za výsledky plánování. Stát jen zaručuje informace. Stát se stahuje i v územním plánování do pozadí a iniciativy ponechává nižším stupňům řízení. Je to však více teorie než praxe, jak je zřejmé z mnoha poznatků o průběhu řady konkrétních plánovacích akcí a jejich kontroly.

Hlavními oblastmi prostorového a územního plánování jsou vedle internacionalizační koncepce problémy telekomunikací, vztahu průmyslu a zemědělství, potřeby urychlené mobility pracovních sil, kvantitativní a kvalitativní řízení vodního hospodářství, stále se měnící podmínky pro zachování zdravého životního prostředí a ochrana biosféry.

Právní normou, z níž vychází celostátní politika prostorového uspořádání, je tzv. Národní rozhodnutí o územním a prostorovém uspořádání (nizozemská zkratka PKB), schvalované Národním shromážděním, a kromě toho příslušná vysvětlení. Uvedená norma určuje povinnosti státu a ostatních úřadů a orgánů. V praxi to znamená, že stát plní nejen své úkoly, ale také se stará, aby byly plněny úkoly určené ostatním orgánům. Protože VINEX zahrnuje nyní nové úkoly, které dříve nebyly předmětem PKB, znamená to pro stát ve skutečnosti rozšířený dozor a zvýšení počtu intervencí. Týkají se následujících oblastí:

- Pro osm území vyjmenovaných v PKB se zvyšují dosavadní úkoly jak pro stát, tak pro místní orgány. Jde o území se specifickými místními územními problémy.
- Pro jedenáct území mají stát a místní orgány vypracovat akční plán pro integrovanou prostorovou a environmentální politiku (tzv. ROM - území).
- Pro sedm větších městských obvodů má vláda a místní stavební úřady vypracovat návrhy vymezení nových území určených pro výstavbu 1995 - 2005 včetně návrhů financování výstavby.
- Vláda má vypracovat dokument s návrhy konkrétních opatření pro obce, vybrané jako nová průmyslová střediska včetně návrhů na řešení dopravních problémů, a dbát na vyšší jejich dostupnost pro pracovníky i veřejnost (viz ABC - Místní politika).
- Vláda má vypracovat komplexní investiční projekty pro tzv. klíčové projekty, kde budou zohledněny státní zájmy na jedné straně a zájmy soukromého sektoru na druhé straně.
- Místní projekty mají být zpracovány tak, aby se zvýšila kvalita životního prostředí a podmínky lepšího života v příslušných oblastech.

Nová prováděcí strategie je postavena na principu ukládání konkrétních úkolů, na přidělování finančních prostředků na tyto konkrétní akce a na vzájemné odpovědnosti účastněných partnerů. Autoři studie uvádějí, že vláda vynaložila mnoho úsilí na realizaci ukládaných úkolů, avšak zdá se, že jde spíše o intuitivní přístup než o systémovou záležitost. Úřad pro územní plánování si dává od roku 1992 zpracovávat audit o plnění úkolů prostorového uspořádání od nezávislých organizací. Vyhodnocování plněných úkolů bylo posledně provedeno v roce 1996. Z něho vyplynula nutnost zvýšení vazeb mezi navrhovanými úkoly a sledováním plnění cílů, jichž mělo být dosaženo, nutnost větší inspirace pro podřízené orgány, vyšší potřeba koncepčních prací a zvýšení aktivity vládních orgánů. Ukončení úkolů VINEX se předpokládá v roce 2010. Průběžná zpráva o nich byla předložena na jaře 1998. Za hlavní téma se nyní považuje problém zvýšení urbanizace venkovského prostoru v období 2005 - 2010. Dalšími tématy jsou vyjasnění vztahů mezi vládou a místními úřady o financování výstavby, infrastruktura, sanace území a zakládání zelených ploch.

Úřad pro územní plánování provedl na základě statistických dat a vyhodnocovacích

šetření, ocenění rozvojových akcí a prognostických odhadů bilanci zlepšené kvality prostředí, které bylo dosaženo vlivem projektu VINEX (Balans 2010). Získaný obraz se vztahoval na čtyři hlavní témata: Nizozemsko v mezinárodním kontextu, politika urbanizace, venkovský prostor a politická rozhodnutí pro denní praxi. Vyhodnocení vyznělo v závěry:

1. Politická rozhodnutí jsou v souladu s postavením Nizozemska v Evropě, znamenají zvýšení schopnosti jeho soutěže mezi členskými zeměmi Evropské unie. Posiluje se pozice 13 měst, mezi nimi největších přístavů (Amsterdam/Schiphol a Rotterdam). Cílem je přitáhnout mezinárodní investice zvýšením úrovně infrastruktury těchto měst. Dalším úkolem je posílení vnitrostátních dopravních cest podle sloganu „Nizozemsko země dopravy“. Na to navazuje další projekt, totiž rozvoj „mokřých“ území a rozvoj možností rekreace podle sloganu „Nizozemsko - země vod“. Pro rok 2010 se z hlediska kvality života prostředí počítá s tím, že Nizozemsko bude ekonomicky na střední úrovni ekonomických zemí, což však předpokládá zvýšení úrovně služeb a terciární sféry. Ekonomika funguje dobře a není důvod předpokládat její zhoršení. Je nutno udržet význam největších přístavů a zaměřit se na budování rychlých dopravních sítí. Potíže mohou nastat jen v oblasti výroby, kde chybějí velké průmyslové podniky, v oblasti nízké úrovně infrastruktury a hlavně její neuspokojivé dosažitelnosti.

2. Urbanizovaná území. Program urbanizace předpokládá rozšíření bytového fondu mezi rokem 1995 a 2010 a dalších 880 000 bytů čili o roční přírůstek téměř 60 000 bytů. Z nich by mělo půl miliónu vzniknout v „Randstadu“ (severozápadní Nizozemsko). Územní plánování musí zajistit dostatečnou základnu pro takové rozšíření městského prostoru, zajistit možnost zvýšené mobility osob a zboží, ale také možnosti rekreace. Kvalita života v roce 2010 nepředpokládá dramatické změny v prostorové struktuře země, mimořádné změny v rozmístění obyvatelstva, rozmístění pracovních míst a tím i pracujících. Očekává se, že program výstavby obsažený v projektu VINEX bude dodržen. Autoři sami říkají, že plánované posílení urbanizace není pravděpodobné. Urbanizace se podle nich omezí na menší

okruhy v blízkosti již existujících měst. Zachování rekreačních prostorů je možné. Podle nich se však zhorší bilance „bydlení - pracoviště“ a také vztahy mezi městskými oblastmi budou složitější. V „Randstadu“ se posílí severní a jižní „křídlo“ na úkor jeho středu.

3. Venkovský prostor. Politickým cílem pro rok 2010 je zvýšení mnohotvárnosti území, zachování a zlepšení kvality životního prostředí a udržení kvality života na venkově. Je nutno přijmout aktivní agrární politiku a zachovat soutěživost zemědělské výroby. Úkolem zemědělců a obyvatel venkova včetně venkovských úřadů je zachování produkční a kulturní krajiny. Úkolem je zajistit na venkově i nezemědělské aktivity, zejména v terciálním sektoru. Je nebezpečí, že dosavadní extenzivní vývoj na venkově zhorší podmínky žádoucí mnohotvárnosti území. Tomu je možno zabránit jen kombinací, resp. zvýšeným podílem „ekologické zemědělské výroby“ a prostorovou diferenciací venkovských aktivit. Mnoho bude záviset na celoevropské koncepci zemědělské výroby a politiky zachování venkova jako území zvláštního významu pro evropskou kulturu. Je nutno provádět citlivou venkovskou politiku. Extenzifikace ohrožuje venkov. Je nutno přijmout politiku omezení množství produkce a ochrany půdního fondu.
4. Politika všedního dne. Politickým cílem roku 2010 je zvýšení kvality „všedního

dne“. Toho lze dosáhnout zvýšením kvality administrativy a veřejné péče, zlepšením životního a pracovního prostředí a uskutečněním programu mnohotvárnosti denního života. To by mělo být záležitostí orgánů na nižším stupni řízení. Vize roku 2010 předpokládá, že proti současnosti by se nic z uvedeného nemělo zhoršit. Naopak se předpokládá, že ke zlepšení by mělo dojít ve všech zmíněných sférách denního života lidí v roce 2010. Předpokládá se také zvýšení bezpečnosti denního života.

Jako závěry uvádějí autoři charakteristiku dnešního Nizozemska jako „decentralizovaného jednotného státu“, kde systém prostorového uspořádání zdůrazňuje funkci obcí jako přednostní. VINEX umožňuje státu i zvýšit svůj vliv na prostorové uspořádání. Na jedné straně decentralizuje rozhodnutí o území na nižší orgány (ABC - Místní politika), na druhé straně si vyhraduje rozhodnutí o vyšších zájmech (letišť, kolejové rychlodráhy, doprava nákladní). V parlamentu byly vedeny v souvislosti s otázkou dělby rozhodnutí mezi státem a nižšími orgány bouřlivé debaty zejména o potřebě rozšíření Schipholu, o regionálních rychlodráhách, o nákladové dopravě, o „Randstadu“ - aglomeraci Amsterdamu, Rotterdamu a Haagu, o „Zeleném srdci“ - dosud nezastavěné části „Randstadu“ a dalších strategických otázkách. Otázky prostorového plánování jsou častým předmětem programů médií, v novinách, rozhlasu, v televizi.

Klasickou úlohou státu bylo vždy řízení a koordinace územních i regionálních procesů. Nyní se situace změnila změnou investičních proudů. Dochází k propojování centra s jeho zázemím i ve finanční sféře a to i pokud jde o velké projekty. Politika se provádí jednoduše, jsou-li peníze. Je-li jich málo nebo nejsou, provádí se obtížněji. Příkladem jsou obtíže při realizaci programů pro využívání volného času a rekreace. Zde bylo nutno přijmout restriktivní politiku. Někdy brání realizaci programů nízká komunikativnost mezi partnery. Také otázky publicity jsou důležité. To se ukázalo např. při vyhlášení programu ABC - Místní politika, kdy bylo mnoho energie věnováno na publicitu. Dobré výsledky přináší akce vyhlásování „vzorových plánů“.

Nový program prostorového a územního uspořádání země s horizontem 2010 má být dokončen v roce 2000. Praxe při jeho přípravě ukázala, že lepší a objektivnější než vyhlásování různých směrnic, zásad aj., je sednout za jednací stůl a projednávat jednotlivé problémy za stálé konfrontace názorů a záměrů. Tato forma projednávání ostatně odpovídá i dosavadní nizozemské praxi řízení a správy.

Alois Andrie

- 1) Maaïke Galle a Ettiën Moddermann: Auswirkungen der Raumordnungspolitik der niederländischen Regierung. In: Raum, 1998, 3, str. 44 - 48.