

Krajinné plánování na místní úrovni v Evropě

Úmluva Rady Evropy o krajině (European Landscape Convention, ELC) se od schválení v říjnu 2000 stala hlavním nástrojem pro správu krajiny. Její uplatnění vedlo postupně k institucionálním změnám v oblasti plánování v celé Evropě a následným úpravám v nastavení územně plánovací dokumentace.

Jaké zkušenosti a hlavní nástroje plánování krajiny v Evropě existují? Jaké je jejich propojení s územním plánováním? To byly otázky, které si v roce 2014 položila katalánská instituce Landscape Observatory of Catalonia spolu s Ministerstvem životního prostředí Andory. Zaměřily se záměrně na jednu z oblastí, v níž bylo v některých evropských zemích dosaženo největšího pokroku, a to na správu a plánování krajiny na místní úrovni. Stalo se tak nejspíše proto, že v mnoha regionech kontinentu měly právě lokální iniciativy dlouhou tradici. Vznikl tak sborník příkladů nové dokumentace zabývající se plánováním krajiny na úrovni obce v pěti evropských zemích. Pro vypracování tohoto dokumentu byly prostudovány stávající nástroje krajinného plánování a předpisy v Německu, Francii, Nizozemsku, Spojeném království, Švýcarsku a Valonském regionu v Belgii, jelikož tyto země implementovaly územní a krajinné politiky, které jsou v Evropě uznávané.

Cílem sborníku není nabídnout vyčerpávající přístup ani pokrýt všechny nástroje, které by mohly být zahrnuty pod názvem „Krajinné plánování na místní úrovni v Evropě“, ale spíše hledat odpovědi na specifické otázky než na ty, které již byly předmětem jiných výzkumných prací v této oblasti. Třeba v případě Francie se klade zvláštní důraz na nástroje plánování krajiny obsažené v legislativě týkající se územního plánování, v případě Valonského regionu se používají dobrovolné nadmístní (mikroregionální) nástroje územního plánování a správy

krajiny (ačkoli i zde existují předpisy pro územní plánování, které zohledňují krajinu).

V přímé souvislosti s předchozím kritériem výběr nástrojů v každé z těchto zemí ukazuje širokou škálu možností, které má – nebo by mohlo mít – místní plánování při řešení krajiny: od využití zavedených metodik, jako je aplikace hodnocení charakteru krajiny používaného na místní úrovni ve Spojeném království až po vysoce regulované nástroje pro krajinářské plánování (jako jsou francouzské, nizozemské a německé krajinné plány) včetně dalších nástrojů pro integraci krajinných cílů do nástrojů místního a územního plánování (jako jsou pokyny pro plánování a programování ve Francii) nebo nástrojů, které ovlivňují velmi specifické aspekty krajiny, jako je plán kvality krajiny v Nizozemsku s přísně estetickým charakterem.

Z řady reprezentativních příkladů uvedených v publikaci, které demonstrují různá měřítka a různou míru závaznosti, jsem vybral zástupce z Francie a Anglie.

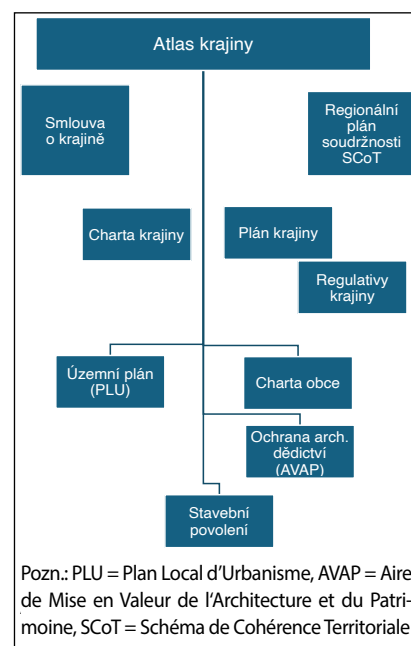
Příklad Francie

Způsob, jakým se ve Francii plánuje a spravuje krajina, jasně souvisí s dlouhou a hluboce zakořeněnou francouzskou tradicí zakládání parků a zahrad. V září 2014 předložilo Ministerstvu ekologie, udržitelného rozvoje a energetiky dokument nazvaný „Zpráva o znovuzískání krajiny a roli přírody ve městě“ (*Communication relative à la reconquête des paysages et à la place de la nature en ville*), který představuje skutečný plán pro krajinu na nadcházející roky. V kombinaci s uplatněním zákona č. 93-24 ze dne 8. ledna 1993, o ochraně a zhodnocování krajiny, známým také jako *Loi Paysage*, došlo například k prokazatelnému snižování tempa záboru půdy v neurbanizovaných oblastech a k zahuštění urbanizovaných oblastí.

K neúčinnějším nástrojům plánování krajiny ve Francii patří tzv. charta krajiny, plán krajiny a zhodnocení příměstských zemědělských oblastí (PAEN).

Charta krajiny

Podle francouzského zákona o ochraně a zhodnocení krajiny je charta krajiny (*Charte paysagère*) nástrojem k dosažení konsenzu mezi veřejnými a soukromými zúčastněnými stranami použitelným na místní, nadmístní nebo regionální úrovni pro ochranu, správu a plánování krajiny s cílem zachovat její hodnoty. Charta krajiny je nástrojem pro podporu strategického nahlížení na rozvoj území včetně krajinného plánování, poznání a uznání krajiny, jakož i pro rozhodování na místní úrovni. Charta není právně závazná; jinými slovy se jedná o dobrovolnou iniciativu a její dodržování závisí pouze na přijatém závazku dotčených stran, většinou zástupců územních orgánů, s cílem zapojit širokou veřejnost. Přijetí charty krajiny se vyjadřuje podpisem dokumentu shrnujícího cíle a opatření, což znamená závazek podepisujících aktérů plnit v něm stanovené podmínky.



Vztahy mezi nástroji územního plánování a plánování krajiny podle správní úrovně

Charta regionálního přírodního parku

Zvláštním druhem charty krajiny jsou tzv. charty regionálních přírodních parků (*Charte du parc naturel régional*). To jsou plánovací dokumenty, v nichž jsou stanoveny cíle a regulativy k ochraně, správě a rozvoji parku, stejně jako opatření k jejich dosažení. Jsou také strategickými dokumenty, které je nutné vypracovat před podáním žádosti o označení jako regionální přírodní park francouzskému Ministerstvu ekologie, udržitelného rozvoje a energetiky.

Plán krajiny

Plány krajiny (*Plan de paysage*) jsou nástroje, jejichž cílem je zhodnotit krajinu a začlenit ji do politik rozvoje území, územního plánování a sektorového plánování. Znamenají odklon od dřívějšího, více ochrannářského přístupu zaměřeného na ochranu, správu a organizaci či plá-

nování krajiny. Plány krajiny se zaměřují na území vymezená z důvodů krajinných (krajinné jednotky nebo oblasti s krajinným významem), nikoli podle správních hranic, a často se uplatňují v mikroregionech, jelikož zahrnují jednu nebo více krajinných jednotek, které ne vždy respektují místní administrativní hranice. Plány krajiny jsou rovněž dobrovolné nástroje považované za formu spolupráce mezi obcemi pro zajištění soudržnosti krajiny.

Cíle a plánované akce v plánech krajiny mohou mít relativně přímý dopad na územně plánovací dokumentaci na úrovni regionu, která pak přenáší požadavky na krajinu do územně plánovacích dokumentů obcí (*Schéma de Cohérence Territoriale* anebo *Plan Local d'Urbanisme*). Účast veřejnosti je při přípravě plánu krajiny považována za zásadní podmínku.

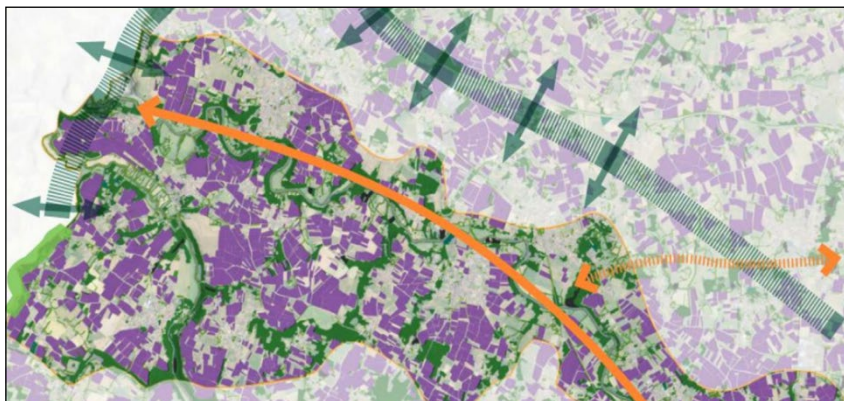
Obecná metodologie práce na plánech krajiny je členěna do tří fází:

1. **Diagnóza:** Analýza krajiny a jejích dynamik. V této etapě je nutné nastavit participativní proces zapojující různé zainteresované subjekty.

2. **Definice cílů kvality krajiny:** Představují strategický průmět cílů aktérů v území a iniciátorů plánu krajiny. Jsou ovlivněny předpokládanou změnou charakteristik krajiny v okolí a vycházejí z krajinné diagnózy.

3. **Vytvoření akčního plánu:** Tato fáze spočívá v převedení cílů kvality do konkrétních aplikovatelných kroků. Tyto akce mohou být operační (konkrétní zásahy na území), regulační nebo doporučující. Mohou být také definovány osvětové či informační aktivity pro zainteresované subjekty a veřejnost. Akce mohou být krátkodobé i dlouhodobé a jsou vždy konfrontovány s urbanistickou koncepcí obce. Někdy jsou určeny k okamžité realizaci, jindy vyžadují náročnější přípravu kvůli ekonomické nebo procesní náročnosti.

Zdroj: Plan de paysage du Pays du Vignoble Nantais, 2023



Příloha diagnózy krajiny: vinice zasazené do členitého terénu

Zdroj: Plan de paysage du Pays du Vignoble Nantais, 2023

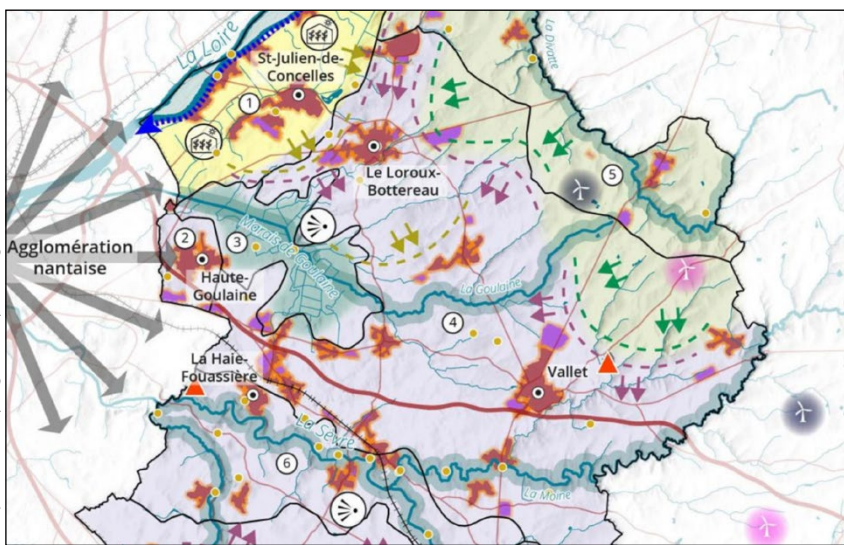


Schéma zásahů a opatření v krajině dle plánu krajiny (krajina vinic v okolí Nantes)

Plán krajiny údolí horní Thève

Jednou z důležitých vlastností plánu krajiny je, že specifikuje navrhované kroky pro každou zúčastněnou obec, což usnadňuje přenesení stanovených cílů kvality krajiny a dohodnutých kroků do urbanistických dokumentů a místních rozvojových projektů jednotlivých obcí.

Plán krajiny údolí horní Thève (*Plan de paysage de la Vallée de la Thève en amont*) tvoří tři dokumenty: první dokument obsahuje diagnostiku krajiny, kde se zkoumá topografie, hydrologie, geologie, struktura pozemků, způsob využití území, oblasti ekologické hodnoty a památkové objekty, dále se analyzuje vývoj a historie krajiny, hospodaření a její využívání, vnímání lidmi a také kulturní přístup. Krajina je rozdělena na krajinné jednotky.

Druhý dokument, lokální krajinný projekt, definuje požadovaný vývoj krajiny, její dynamiku, hlavní cíle a strategie pro zajištění kvality. Zabývá se otázkami zemědělství, přírodních otevřených prostor, urbanismu, komunikačních cest, památkové péče a turistického či rekreačního využití území.

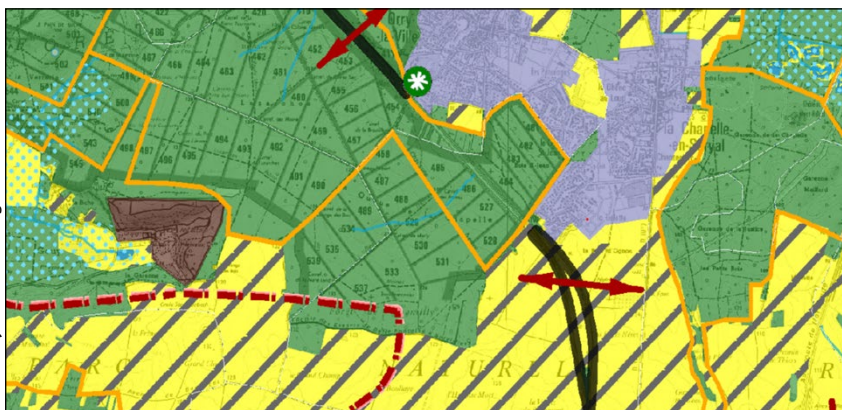


Schéma zásahů a opatření v podrobnosti pro každou obec dle charty parku

Třetí dokument obsahuje pro každou obec program velmi konkrétních kroků reagujících na stanovené krajinné cíle uspořádaných do tří pilířů: ochrana, přehodnocení nebo zhodnocení kvality krajiny a správa území.

Zhodnocení příměstských zemědělských oblastí (PAEN)

Nástroj PAEN (*Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains*) se za účasti regionálních a místních orgánů a zainteresovaných subjektů zabývá převážně zemědělskou příměstskou oblastí a navrhuje opatření k zajištění jejího udržení a k posílení hodnot krajiny, aby se zabránilo uniformitě hospodářsky využívaných území. Územní plány obcí musí schválené PAENy zahrnout, aby bylo zajištěno jejich sladění s ostatními záměry v území.

Příklad Anglie

Národní rámec politiky územního plánování (*NPPF, National Planning Policy Framework*), což je základní vládní dokument upřesňující principy prostorového plánování obcí v Anglii. Ve své aktualizaci v roce 2021 včlenil koncepci zelené infrastruktury jako jeden z pilířů strategických úvah o rozvoji území. Článek 14 NPPF stanoví, že místní orgány musí strategicky plánovat vytváření, ochranu, zlepšování a správu sítě zelené infrastruktury. Zelená infrastruktura je chápána jako strategicky plánovaná a vybudovaná síť, která zahrnuje širokou škálu zelených ploch, ať už jsou propojené či nepropojené, ať jsou v soukromém nebo veřejném vlastnictví. Musí

být koncipována a spravována jako multifunkční systém, který je schopen zachovat svou ekologickou funkci, zlepšovat kvalitu života obyvatel a podporovat udržitelnost území.

Jedním z prvních úkolů při plánování zelené infrastruktury je analýza daného místa. K tomu slouží výsledky hodnocení charakteru krajiny (*LCA, Landscape Character Assessment*), charakteristika historické krajiny, mapa biotopů, ukazatele zelených ploch, plány místní dopravy, strategické studie o riziku povodní. Natural England, vládní agentura, která v procesech plánování plní poradní funkci, může zajistit, aby byla zelená infrastruktura správně začleněna do procesu plánování v jeho různých fázích (formulace strategické vize, sběr informací a územní analýza, vypracování alternativ a územních politik a schvalování). Podle základní studie se síť zelené infrastruktury definuje pomocí map a blokových schémat, které ukazují příležitosti a priority pro opatření na daném území. Je důležité, aby zelená infrastruktura zahrnovala plán realizace, který jasně vymezuje milníky, jichž je třeba dosáhnout. Tyto cíle musí převzít také místní orgány odpovědné za plánování, zejména při řešení nových developerských projektů.

Zelená infrastruktura se rovněž snaží o lepší integraci krajiny do jiných odvětvových politik, jako jsou politiky týkající se ochrany biologické rozmanitosti, geologických zdrojů, rekreačního využití krajiny nebo vytváření cyklotras prostřednictvím zelených koridorů (v souladu s cílem v oblasti dopravy zaměřeným na dosažení udržitelnější mobility).

Závěr

Místní plánování krajiny vyžaduje inovace jak v obsahu, tak v přístupu. Nutí nás znovu objevovat, přijímat různé pohledy a být otevřený novým formám organizace, metodologiím a nástrojům spolupráce a účasti všech zainteresovaných. Současný svět vyžaduje nové formy demokracie a správy krajiny přecházející od centralizovaných procesů k systémům, které zahrnují dohody s místními subjekty od samého počátku. Ukazuje se, že země s krajinářskou kulturou mají rozsáhlé sítě aktérů, kteří jsou ochotni se zapojit do plánovacího procesu a jsou připraveni se aktivně podílet na obnově, tvorbě i plánování a správě krajiny.

Autoři publikace se domnívají, že nastal čas přehodnotit nástroje a strategie, na nichž byly doposud založeny místní krajinářské politiky, a udělat rychlý a pragmatický krok k dohodám či smlouvám a veřejně-soukromé spolupráci. Autoři dokládají, že nástroje zaměřující úsilí na skutečně podstatné problémy získávají na oblibě: je lepší sledovat několik společných a naléhavých konkrétních záměrů, než čelit mnoha rozptýleným, nakonec nedosažitelným a nerealistickým cílům.

Práce potvrdila trend, že evropské země stále častěji podporují procesy plánování a správy krajiny na místní úrovni ve formě, která zapojuje různé oblasti (urbanismus, zemědělství, cestovní ruch), zástupce soukromého i veřejného sektoru (orgány, ekonomické sektory a společnost) a disciplíny (geografie, architektura, přírodní vědy, kartografie, sociologie, design, agronomie). Místa, kde se tato konvergence oblastí, aktérů a názorů odehrává nejvíce, kde má každý určitý vztah k místu a kde je diskuse obohacena o regionální charakter a identitu, nabízejí inspirativnější, inovativnější a úspěšnější řešení.

[SALA, P.; PUIGBERT, L.; BRETCHA, G. (eds.). 2014. *Landscape Planning at a Local Level in Europe. The cases of Germany, France, the Netherlands, the United Kingdom, Switzerland and the Walloon Region in Belgium*. Barcelona: Novoprint. ISBN 978-84-617-3805-2. Dostupné z: https://content.catpaisatge.net/uploads/landscape_planning_cb01492ac8.pdf]

Výběr tématu a překlad: Vít Řezáč