

ESPON



Co-funded by
the European Union
Interreg

TEZE POLITIK

Trajektorie nulového čistého záboru půdy

Politiky a postupy
napříč Evropou

ŘÍJEN 2024



Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030, jako klíčový prvek Zelené dohody pro Evropu, má za cíl chránit přírodu a zvrátit degradaci ekosystémů (Evropská komise, 2020). V této strategii se uvádí, že „... příroda je v krizi“ a zábor půdy patří mezi hlavní přímé příčiny úbytku biologické rozmanitosti. Všechny členské a partnerské státy EU se potýkají s rostoucím tlakem na přírodu a půdní fond, přičemž dle výzkumu je více než 60 % půdy EU v nezdravém stavu. Evropská komise usiluje o zlepšení této situace prostřednictvím vytvoření strategie pro půdu a Návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o monitorování a odolnosti půdy (dále jako směrnice o monitorování a odolnosti půdy). Jedním z dlouhodobých cílů stanovených v rámci strategie pro půdu je v Evropě dosažení tzv. nulového čistého záboru půdy (dále jako NNLT z anglického „No net land take“) do roku 2050.

Tento dokument má přispět k dosažení cíle NNLT tím, že se bude zabývat potřebou operativní definice záboru půdy, způsobem implementace opatření vedoucích k dosažení cíle NNLT v různých státech a diskusemi spojenými s NNLT. Má také inspirovat zúčastněné strany na různých úrovních správy tím, že bude obsahovat přístupy uplatňované v různých regionech a členských státech k řešení potenciálních výzev.

KLÍČOVÁ POLITICKÁ SDĚLENÍ

Politická polemika o NNLT je aktuální a citlivá. Jedná se o rozdělování stále vzácnějšího půdního zdroje na různé legitimní, ale vzájemně si konkurující cíle veřejné politiky, kam patří bytová výstavba, umístění nových ekonomických aktivit, zachování půdy pro zemědělství, rozvoj dopravní infrastruktury a ochrana přírodních oblastí atd.

Zatímco na úrovni celého evropského kontinentu se zejména díky menšímu demografickému tlaku a potenciálu pro zlepšení efektivity využívání půdy zdá být cíl šetrného využití půdy dosažitelný, na úrovni jednotlivých evropských států a zejména regionů se objevují problémy s velmi různorodými územními profily, pokud jde o spotřebu půdy a potřeby pro vlastní sociální a ekonomický rozvoj.

K doložení možných způsobů zelené transformace na různých územních úrovních obsahuje tento dokument¹ několik klíčových politických sdělení.

- Snaha o nulový čistý zábor půdy je obecně považována za užitečnou v případě, že není chápána jako samotný cíl. Cíle NNLT lze dosáhnout tehdy, když bude začleněn do širší transformace územních a odvětvových politik, včetně bydlení, mobility, ochrany životního prostředí, ekonomického rozvoje a zemědělství.

- Pro sjednocení cíle zachovat kvalitu půdy a dosáhnout udržitelné urbanizace je zapotřebí politická diskuse a mezivládní spolupráce. Ke zjednodušení nadnárodní diskuse a spolupráce má napomoci vypracování definice NNLT na evropské úrovni, kterou budou sdílet členské státy a regiony.
- Ke zpracování jednotných místních strategií je nutné sladit zainteresované strany a vést průřezové rozhovory napříč politickými sektory. Vzhledem k různorodosti názorů musí být vyslyšeny všechny potřeby, což zajistí územní spravedlnost a rovnost. Pochopení potřeb jednotlivých subjektů a stanovení oboustranně výhodných strategií jsou klíčovými přístupy, kterých by se měly regiony držet.
- Ekonomický model pro zavedení NNLT doposud nebyl vypracován, ale je potenciálně realizovatelný. V rámci tohoto modelu by byly cennými nástroji pro transformaci rozvojových a plánovacích politik nové kompenzační nástroje a nové daňové nebo ekonomické pobídkové mechanismy. Zkušenosti s těmito nástroji, používanými v různých zemích, by se měly do tohoto modelu promítnout.

¹ Podrobnější popis zjištěných skutečností týkajících se NNLT naleznete v závěrečné zprávě projektu ESPON NNLT „No net land take: Policies and practices in European regions“. Tento dokument objasňuje otázky, které by mohly vzniknout v souvislosti s politikami NNLT v různých fázích implementace, a řešení, která byla nalezena – nebo nebyla nalezena – ke zmírnění příslušných komplikací
Viz: [https:// www.espon.eu/projects/nnlt-no-net-land-take-policies-and-practices-european-regions](https://www.espon.eu/projects/nnlt-no-net-land-take-policies-and-practices-european-regions)

Definice

Využití půdy

Využití půdy odpovídá socioekonomickému popisu (funkci) jednotlivých ploch: plochy využívané pro bydlení, průmysl, obchod, pro zemědělství, lesnictví, pro rekreační nebo ochranné účely atd. Existuje spojitost mezi využitím půdy a půdním pokryvem; z půdního pokryvu lze odvodit využití území a naopak. Jednotlivé případy jsou však často komplikované, a souvislost tak není jednoznačná. Využití půdy se na rozdíl od půdního pokryvu dá hůře „sledovat“. Často je například složité rozhodnout, zda jsou travnaté plochy využívány k zemědělským účelům, či nikoli. Rozlišování mezi využitím půdy a půdním pokryvem a jejich definice mají dopad na vývoj klasifikačních systémů, sběr dat a informační systémy obecně².

Půdní pokryv

Půdní pokryv odpovídá (bio)fyzickému popisu zemského povrchu. Jedná se o to, co překrývá nebo v současnosti pokrývá půdu. Tento popis umožňuje různé biofyzikální kategorie – v zásadě jde o plochy s vegetací (stromy, keře, pole, trávníky), holou půdu, zpevněné povrchy (skály, budovy), mokré plochy anebo vodní plochy (vodní toky, mokřady)³.

Zábor půdy/ artificializace/ spotřeba půdy

Zábor půdy je proces, který často vychází z potřeb hospodářského rozvoje a který mění přírodní a polopřírodní oblasti (včetně zemědělské a lesní půdy, zahrad a parků) v umělý povrch, přičemž půdu využívá

jako platformu pro stavby a infrastrukturu, jako přímý zdroj surovin nebo jako archiv historického dědictví (Evropská komise, 2023). Je třeba si uvědomit, že zábor půdy souvisí se změnou využití půdy ve prospěch umělých ploch a na úkor přírodních a zemědělských ploch.

Urbanizovaná území

Jedná se o území, která prošla procesem artificializace.

Zastavování území (Soil sealing)

Zastavování území je ztráta půdního fondu v důsledku zakrývání půdy pro účely bytové výstavby, stavby silnic nebo pro jiné stavební práce⁴. Zastavování půdy znamená změnu přirozeného charakteru půdy, která se chová jako nepropustné médium (např. zhutnění zemědělskými stroji). Soil sealing se používá také ve smyslu zpevnění nebo utěsnění povrchu půdy nepropustnými materiály, jako je beton, kov, sklo, asphalt a plast⁵. Je třeba si uvědomit, že zastavování území je spojeno s půdním pokryvem.

Urbánní struktura

Plochy převážně obytných budov a budov využívaných pro administrativu/veřejné služby, včetně souvisejících ploch (související pozemky, příjezdová komunikace, parkoviště)⁶.

² Viz: <https://www.eea.europa.eu/help/glossary/eea-glossary/land-use>

³ Viz: <https://www.eea.europa.eu/help/glossary/eea-glossary/land-cover>

⁴ Viz: <https://esdac.jrc.ec.europa.eu/themes/soil-sealing>

⁵ Viz: <https://www.eea.europa.eu/help/glossary/eea-glossary/soil-sealing>

⁶ Viz: https://www.eea.europa.eu/publications/COR0-part2/land_coverPart2.1.pdf

1

Zhodnocení záborů půdy v Evropě

Zelená dohoda pro Evropu stanovuje ambiciózní plán, který společně s Pařížskou dohodou o změně klimatu (Evropská rada, 2019) slouží k dosažení klimatické neutrality do roku 2050. Součástí Zelené dohody pro Evropu jsou různé strategie EU, které definují politické cíle pro různá odvětví, aby bylo zaručeno, že Evropská unie cíle této dohody splní. Například Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030 (EU Biodiversity Strategy for 2030) má za cíl chránit přírodu a odvrátit znehodnocování ekosystémů (Evropská komise, 2020). Je zde mj. uvedeno, že „... příroda je v krizi“ a změny ve využívání půdy patří mezi hlavní přímé příčiny úbytku biologické rozmanitosti.

Zábor půdy a s ním spojené zastavování půdy mají různé negativní dopady. Zprvce jsou pozorovány nepříznivé dopady na životní prostředí v důsledku ztráty biologické rozmanitosti a struktury biotopů. Za druhé může být ovlivněna primární produkční funkce půdy, jako je zemědělství a lesnictví. Za třetí, zábor půdy zhoršuje zranitelnost území, například kvůli většímu dopadu tepelných ostrovů a povodní. Za čtvrté vede ke spotřebě neobnovitelného zdroje, a to půdy. Při rozrůstání měst (urban sprawl) má zábor půdy za následek také zvýšenou poptávku po dopravě (osob a zboží), a tím i po spotřebě energetických zdrojů. Všechny tyto prvky mohou představovat problém pro územní soudržnost a udržitelné využívání půdy.

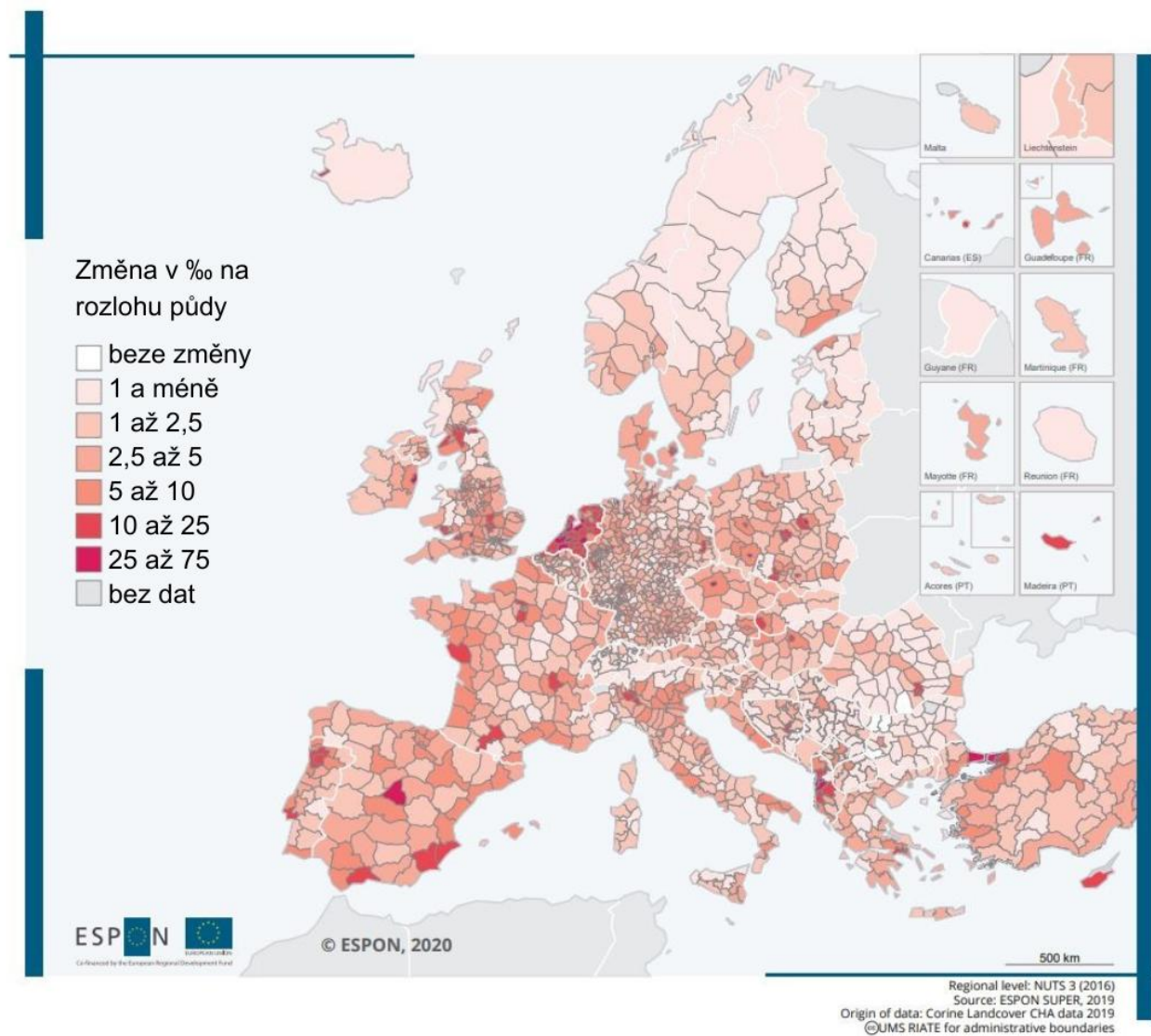
Všechny členské státy EU a partnerské státy se potýkají s problémy, které souvisejí s rostoucím tlakem na půdu a pozemky. Analýza provedená v rámci projektu ESPON SUPER (ESPON, 2020) ukázala, že od roku 2000 do roku 2018 bylo na celém území ESPON přeměněno na městské využití přibližně 1,26 milionu ha půdy (Mapa 1)⁷. Pouze v Rumunsku (-0,8 %) a Bulharsku (-0,1 %) se podíl městské půdy jako celku snížil, a to především na nevyužívaných plochách, jako jsou stavební pozemky nebo skládky. Celkově bylo 8,6krát více půdy přeměněno na urbanizované/umělé využití než naopak.

Obrázek 1 popisuje vznik a účel této přeměny využití půdy. Pokud jde o místo určení, značná část (40 %) je v přechodném stavu (stavenišť). Z celkové plochy půdy, přeměněné na určitou formu městského využití, bylo 35 % transformováno na urbánní strukturu (převážně obytnou), 37 % na průmysl (včetně podnikatelských parků a kanceláří), 17 % na infrastrukturu (včetně letišť) a 11 % na městskou zeleň. Pokud jde o původ, většina této urbanizace proběhla na úkor zemědělské půdy (78 %), tj. orné půdy, pastvin nebo půdy s jinou zemědělskou funkcí. V několika regionech v Rakousku a Skotsku pocházela většina nové městské půdy z tzv. zelených ploch.

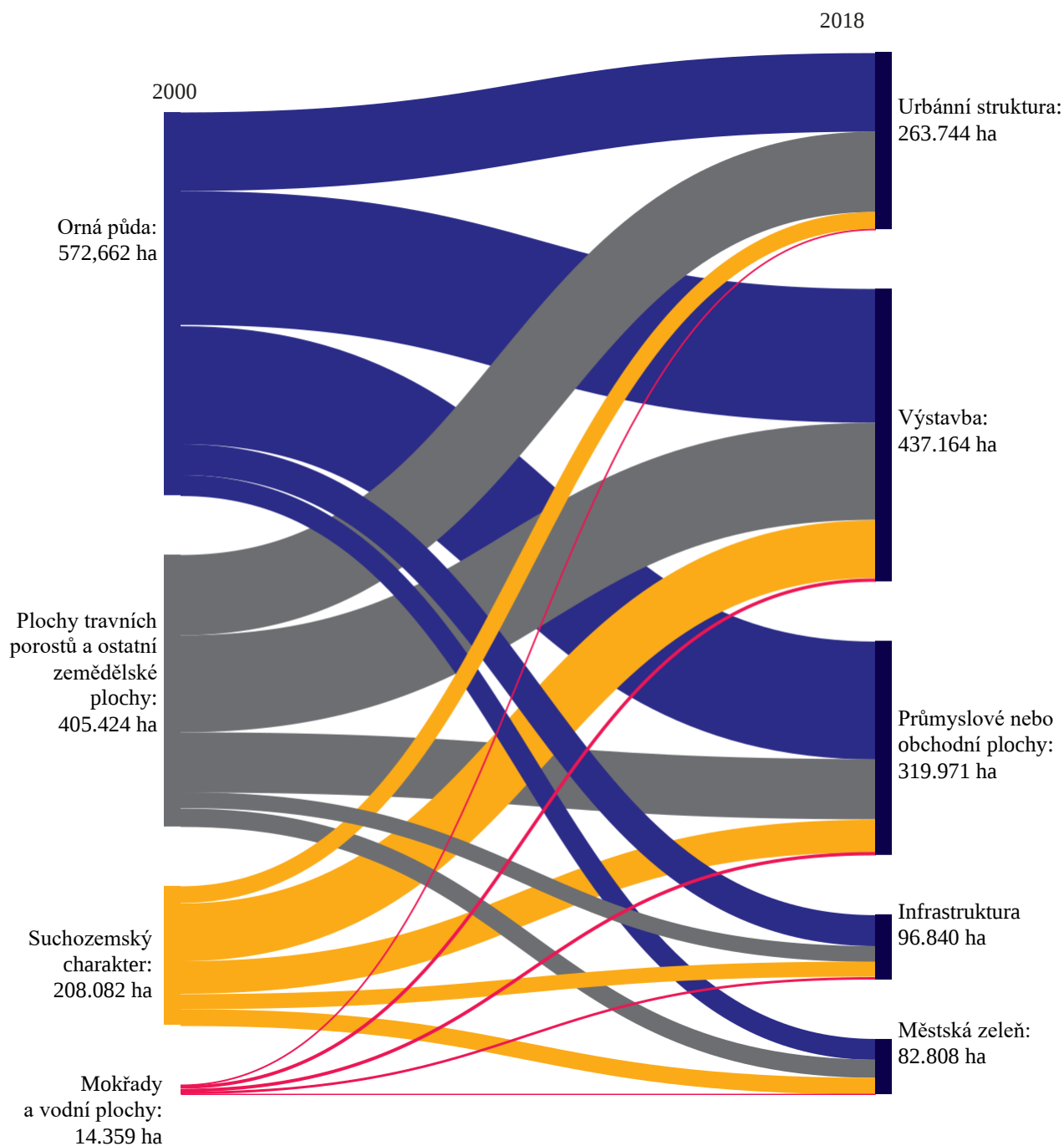
⁷ Za pozornost stojí, že změny ve využití půdy na mapách a obrázcích v této kapitole byly změřeny pomocí dat CORINE Land Cover.

Mapa 1

Půda přeměněná na městské využití v období 2000–2018 (v %)



Obrázek 1

Půda přeměněná na městské využití⁸ v období 2000–2018

Zdroj: ESPON, 2020

⁸ Kategorie využití městských ploch, které se uplatňují výše, jsou: urbánní struktura (viz definice); výstavba (plochy ve výstavbě, které se mění nebo jsou upraveny na plochy člověkem uměle vytvořené); průmyslové nebo obchodní plochy (plochy, které jsou využívány pro průmysl nebo obchod, nebo slouží jako zařízení veřejných služeb s budovami, jinými zastavěnými plochami a plochami s umělým povrchem, které zabírají většinu plochy); infrastruktura (pozemky související se silnicemi, železnicemi, přístavy a letišti); městská zeleň (plochy vytvořené pro rekreační využití, jako jsou městské parky a sportovní a rekreační zařízení).

Podle výzkumu je více než 60 % půdy v EU ve špatném stavu (Evropská komise, 2020). Neudržitelné hospodaření s půdou, zastavování území, kontaminace a nadměrná exploatace jsou hlavními příčinami tohoto degradačního procesu, který je ještě dále prohlubován dopady změny klimatu a extrémních povětrnostních jevů. Hnací síly i důsledky degradace půdy přesahují administrativní hranice a vytvářejí rizika pro lidské zdraví, životní prostředí, klima, hospodářství a společnost (Evropská komise, 2023).

V této souvislosti byla vydána Strategie EU pro půdu do roku 2030 jako rámec, který má zajistit, aby „... všechny půdní ekosystémy EU byly do roku 2050 ve zdravém stavu, a byly tak odolnější...“ (Evropská komise, 2021). Strategie uznává, že zdravá půda⁹ je významná nejen pro různá ekonomická odvětví, ale také pro poskytování ekosystémových služeb (jako například pro absorpci a filtraci vody, ukládání uhlíku, zamezení efektu tepelného ostrova) a rovněž pro pohodu obyvatel. Dokument obsahuje konkrétní opatření na ochranu a obnovu půdy a zajištění jejího udržitelného využívání. V tomto ohledu je půdní strategie jedním z klíčových prvků Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030, stejně jako strategie pro přizpůsobení se změně klimatu, a má přispět k plnění různých mezinárodních politických cílů. Stejně tak Zákon o obnově přírody (Nature Restoration Law), který přijal Evropský parlament, a který stále čeká na přijetí Radou, podporuje ambice výše uvedených strategií EU a má pomoci dosáhnout mezinárodních závazků týkajících se obnovy degradovaných ekosystémů (Evropský parlament, 2024). A konečně návrh směrnice o monitorování a odolnosti půdy vyžaduje, aby členské státy monitorovaly stav půdy a zábor půdy, který by měl být zaveden na celém jejich území. Dále mají členské

státy zajistit, aby byly aplikovány zásady snižování záborů půdy, tj. aby bylo zabráněno záborům půdy nebo aby byly tyto zábory co nejvíce omezeny a aby byla kompenzována ztráta schopnosti půdy poskytovat ekosystémové služby (Evropská komise 2023).

Jedním z dlouhodobých cílů stanovených ve strategii pro půdu je dosažení NNLT na evropském kontinentu do roku 2050. „Zábor půdy je proces, který často vychází z potřeb hospodářského rozvoje a který mění přírodní a polopřírodní oblasti (včetně zemědělské a lesní půdy, zahrad a parků) v umělý povrch, přičemž půdu využívá jako platformu pro stavby a infrastrukturu, jako přímý zdroj surovin nebo jako archiv historického dědictví“ (Evropská komise, 2023). Podle EEA¹⁰ se za umělé povrchy považují plochy městské zeleně a sportovní a rekreační zařízení. Zábor půdy je často motivován potřebami hospodářského rozvoje a může vést k rozrůstání měst, nárůstu dopravy a ztrát ekologických funkcí (Öko-Institut e.V. et al., 2024). Obecně lze konstatovat, že k záborům půdy dochází převážně v příměstských oblastech, přičemž zahušťování vnitřních částí měst zvyšuje míru zastavování území (soil sealingu), ale nezvyšuje zábor půdy.

Soil sealing¹¹ je jedním z nejextrémnějších důsledků záboru půdy, protože kdykoli je půda zabrána a zastavěna, její schopnost poskytovat klíčové ekosystémové funkce je nenávratně ztracena, což má dopad na výskyt klimaticky podmíněných rizik, jako jsou povodně a vlny veder. Vzhledem k tomu, že se zvýšila zranitelnost vůči těmto nebezpečím, zavedly některé členské státy EU opatření ke snížení záborů půdy (viz kapitola 3).

⁹ „Půda je zdravá, pokud je v dobrém chemickém, biologickém a fyzikálním stavu, a je tak schopna trvale poskytovat, co nejvíce [...] ekosystémových funkcí“ (European Commission, 2021).

¹⁰ Viz: <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/net-land-take-in-cities?activeAccordion=546a7c35-9188-4d23-94ee-005d97c26f2b>

¹¹ "Soil sealing označuje překrytí půdy zcela nebo částečně nepropustným materiálem“, (Öko-Institut e.V. et al., 2024). Souvisí se zábořem půdy, i když platí, že ne všechny plochy, které jsou předmětem záboru půdy, jsou zcela nepropustné“ (European Environment Agency, 2021).

2

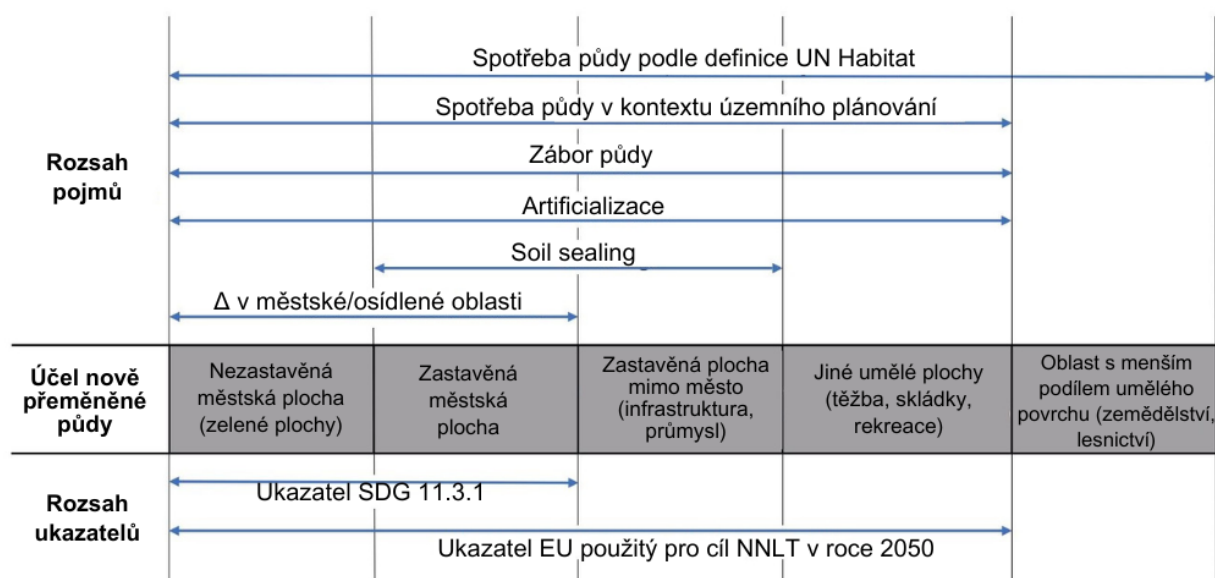
Funkční definice záboru půdy

Výzkum ukázal, že definice záboru půdy se ve vědecké a politické literatuře liší (Marquard et al., 2020). Ze studia relevantní vědecké a politické literatury vyplynulo, že existuje osm definic spotřeby půdy, třináct definic záboru půdy a čtyři definice umělé plochy. Spotřeba půdy, artificializace a zábor půdy mají často stejný význam,

zejména v souvislosti s urbanizací a územním plánováním. Pokud se však změní tematické zaměření, může být využití půdy vnímáno odlišně a obecněji. Pokud se např. jedná o odlesňování pro zemědělské účely, jeví se jako vhodný termín „využití půdy“ a nikoliv „zábor půdy“ (Marquard et al., 2020).

Obrázek 2

Rozsahy diskutovaných pojmů a indikátorů ve vztahu k různým kategoriím využití půdy/krajinného pokryvu



Zdroj: Marquard et al., 2020

Jak bylo uvedeno výše, Strategie EU pro půdu do roku 2030 klade na členské státy požadavek, aby si do roku 2023 stanovily cíle pro snížení čistého záboru půdy do roku 2030 na celostátní, regionální a místní úrovni. Jako první krok musí státy definovat své chápání čistého záboru půdy. Definice záboru půdy se mezi jednotlivými státy liší (ESPON, 2024a). V některých zemích je definice čistého záboru půdy stanovena na národní úrovni (Francie, Lucembursko,

Německo a Švýcarsko) a vztahuje se výhradně k ekologickým funkcím půdy (Švýcarsko), nebo jde nad rámec ekologických funkcí a zahrnuje i zemědělské funkce půdy (Lucembursko). V některých zemích je definice velmi podrobná, jako například v Lucembursku (Příklad 1). V jiných státech je definice poměrně obecná, jako například v Německu, kde se zaměřuje na zastavěné plochy sídly a dopravou (ESPON, 2024a).

PŘÍKLAD 1

Definice záboru půdy v Lucembursku

V rámci urbanistického rozvoje v Lucembursku se tzv. „zabranou“ půdou rozumí zastavěná půda pro bydlení (budovy, domy) nebo komerční využití (kanceláře, továrny atd.), zpevněné nebo upravené plochy (silnice, železnice, parkoviště, kruhové objezdy atd.) a půda, která není zastavěná, ale byla silně ovlivněna lidskou činností, a lze ji tedy klasifikovat jako umělou (staveniště, lomy, doly, skládky atd.). Zabraná půda zahrnuje také umělé „zelené“ plochy (městské parky a zahrady, sportovní a rekreační zařízení atd.).

Zdroj: ESPON, 2024a

V Itálii a Belgii se definice záboru půdy v jednotlivých regionech liší (Příklad 2). Tato nejednotnost je dána regionálními rozdíly a vypovídá o potřebě koordinovat snahy směřované proti artificializaci. Některé další státy dosud jasně nedefinovaly, co vnímají pod pojmem „zábor půdy“ (např. Estonsko, Polsko a Česká republika). To však neznamená jejich nečinnost v souvislosti s NNLT. Často například řeší základní cíle týkající se omezení rozrůstání měst, což přispívá k dosažení cíle NNLT. V České republice se v rámci různých strategií na celostátní, regionální, městské a místní úrovni využívají a uplatňují zásady a postupy spojené s NNLT a řeší se otázka udržitelného využívání území.

Strategie a postupy související s cíli a mechanismy NNLT lze identifikovat v následujících třech vzájemně propojených oblastech.

1. Existuje dlouhodobý, jasně stanovený politický cíl a praxe ochrany kvality zemědělské půdy, lesů a vody, přičemž zvláštní prioritou je ochrana orné půdy, protože orná půda je považována za cenný a vzácný zdroj pro zemědělskou výrobu.
2. Klíčové cíle územního plánování a územního rozvoje se týkají udržitelného rozvoje. Ten v tomto kontextu představuje vyvážené podmínky pro ekonomicky efektivní, ekologicky udržitelný a sociálně inkluzivní rozvoj, který upřednostňuje využití dříve zastavěných pozemků v již urbanizovaných oblastech, a chrání tak nezastavěné pozemky a plochy.
3. Existují politiky a strategie, které podporují udržitelnost tím, že obsahují cíle a řešení trendů, jež přímo ohrožují udržitelný rozvoj (např. procesy vedoucí ke ztrátě půdy mimo již zastavěné oblasti). Tyto politiky například upřednostňují udržení kompaktnosti a hustoty měst s nutností zajistit alternativní rozvojové plochy uvnitř městských zastavěných oblastí. Tímto přístupem se zamezuje záboru půdy a rozrůstající se výstavbě na zelené louce za hranicí měst a obcí, která s sebou nese rozšíření dojížděkových regionů.

PŘÍKLAD 2

Definice záboru půdy v Itálii

V Itálii je zábor půdy na národní úrovni definován jako změna přirozeného půdního pokryvu na umělý. Protože je však územní plánování od 70. let 20. století delegováno na regiony, jsou zábory půdy v italských regionech definovány různými způsoby. Některé příklady toho, jak regiony definovaly zábor půdy ve svých právních předpisech, naleznete níže.

- Veneto se nejvíce řídí národní definicí a evropskými doporučeními. V rámci regionu je definován zábor půdy jako nárůst přirozených a polopřirozených ploch, které jsou dotčeny zastavováním nebo umělým zakrytím, výkopem či odstraněním, a zásahy, které ohrožují ekosystémové funkce a produkční potenciál půdy.
- Region Lombardie definuje zábor půdy jako změnu zemědělské plochy na jiné využití, které nesouvisí s předchozím využitím půdy, s výjimkou nových parků a včetně infrastruktury nadmístního významu.
- Region Emilia Romagna definuje zábor půdy podle oblastí, kde se v rámci územních plánů předpokládá nová urbanizace mimo obvod tzv. „urbanizovaného území“.

Zábor půdy je zahrnut v novém zákoně, který připravuje Italský institut pro územní plánování (INU). Cílem tohoto zákona je aktualizovat národní systém plánování a podpořit regiony. Konečný návrh bude letos předložen ministerstvům a vládě.

Zdroj: ESPON, 2024a

Stav a vývoj čistého záboru půdy je třeba sledovat na celostátní, regionální a místní úrovni. Pro zajištění srovnatelnosti sledování čistého záboru půdy v jednotlivých zemích a pro podporu zemí, které mají méně možností pro vlastní měření čistého záboru půdy, by bylo ideální, kdyby všechny státy mohly používat stejný evropský zdroj dat. Evropské zdroje dat, které jsou založeny na analýze satelitních snímků, však mají při monitorování čistého záboru půdy svá omezení (Decoville & Schneider, 2015; ESPON, 2020; Nicolau & Condessa, 2022) a do značné míry se liší od dat zjištěných na základě oficiálních národních statistik o využití půdy (Fina et al. (2023). Hlavním důvodem může být rozdíl mezi využitím půdy a půdním pokryvem. Evropské databáze jsou založeny na datech o půdním pokryvu, zatímco národní databáze ve většině případů využívají katastrální data (tj. data o využití půdy). Používání zmíněných zdrojů dat bez zohlednění těchto rozdílů může mít značné politické dopady. Například v Belgii je průměrná míra urbanizace při použití databáze CORINE několikanásobně nižší než při použití národních dat, které vycházejí z menších územních jednotek. To znamená, že zatímco v rámci současného belgického cíle 3 ha/den by měl být zábor půdy z celostátního hlediska snížen o 50 %, z pohledu evropských dat CORINE by v Belgii bylo povoleno výrazné zvýšení záboru půdy (ESPON, 2020).

Evropské zdroje, uvedené níže, mohou pomoci při sledování půdního pokryvu za účelem měření proměnných souvisejících s čistým zábohem půdy.

- Data z **CORINE Land Cover** (CLC) se používají k měření čistého záboru půdy a ke sledování jeho vývoje (European Environment Agency, 2019; Copernicus, 2022a). CLC však nelze použít k identifikaci změn menších než 5 ha, a proto není ideální pro měření čistého záboru půdy na národní a regionální úrovni.
- Data z **Urban Atlas** (UA) se používají k měření revitalizace zastavěného území a sledování vývoje tohoto ukazatele (Urban Atlas, 2022). Ačkoli data UA mají vyšší prostorové rozlišení, tj. 0,25 ha pro městské a 1 ha pro venkovské kategorie, neposkytují úplné pokrytí území.
- Pomocí dat z programu **Copernicus** jsou rovněž zpracovávány ukazatele pro měření hustoty (0-100 %) uměle zastavěných ploch a jejich přítomnosti/nepřítomnosti (1/0) (Copernicus, 2022b). Oba indikátory jsou velmi relevantní pro zábor půdy a mají vysoké prostorové rozlišení 0,01-1 ha. Zaměřují se však pouze na jeden aspekt čistého záboru půdy a opomíjejí možnosti záboru půdy v důsledku infrastruktury atd.
- **Global human settlement layer** (GHSL) poskytuje řadu datových souborů s prostorovými informacemi o výskytu obyvatelstva v podobě hustoty obyvatelstva, osídlení a zástavby (Kemper et al., 2021). Příkladem je mapa hustoty osídlení (GHS-BUILT) zobrazující obytné a neobytné oblasti s rozlišením 10 m. Také zde je zaměřeno omezené a nezabývá se všemi prvky záboru půdy.

Podrobnější srovnání a diskuse o možných zdrojích dat pro měření záboru půdy lze nalézt v publikaci Fina et al. (2023). Vzhledem k omezením uvedeným výše, státy, které začaly monitorovat a vyhodnocovat zábory půdy většinou využívají národní zdroje dat, které jsou obecně

podrobnější než ty, které jsou k dispozici na evropské úrovni. Nevýhodou tohoto přístupu je fakt, že výsledky jsou mezi jednotlivými státy méně srovnatelné, a to nejen kvůli použití různých zdrojů dat, ale také kvůli rozdílným definicím čistého záboru půdy.

PŘÍKLAD 3

Monitoring NNLT v Německu

V Německu se data o využití půdy získávají z katastru nemovitostí. Pro účely NNLT je nejvíce relevantním ukazatelem „plocha osídlení a dopravy“ (Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV)), kterou tvoří především zastavěné, dopravní a městské rekreační plochy. Spolkový statistický úřad každoročně zveřejňuje míru a nárůst SuV. Ukazatel „nárůst SuV“ (udávaný v hektarech za den) je součástí sady ukazatelů německé strategie udržitelnosti.

Zdroj: ESPON, 2024a

Jak bylo již uvedeno výše, státy, které monitorují čistý zábor půdy, jej měří různými způsoby. Některé státy využívají informace z katastru (např. Německo a Česká republika; viz Příklad 3). V těchto případech nejsou zahrnuty veřejně přístupné pozemky, jako je silniční infrastruktura, přístavy a památky. V jiných zemích, např. ve Francii, se měření provádí ručně. Zákonné měření záboru půdy ve Francii je založeno na povinných prohlášeních pro každou stavbu zapsanou v obecním katastru. Na základě těchto prohlášení orgán odpovědný za sledování záboru půdy posuzuje po částech zastavěnou plochu a klasifikuje zástavbu podle typu (bydlení, podnikání, smíšené využití). Tato data se vztahují na celé území, ale mají dvě výjimky: nezohledňují pozemní komunikace a zahrnují nezastavěné pozemky, pokud byly prohlášeny místním orgánem územního plánování za zastavitelné.

Jednotlivé státy se také zásadně rozcházejí v tom, co považují a co nepovažují za zábor půdy. Například v České republice se za zábor půdy nepovažují tzv. zelené plochy, jako jsou zahrady a parky (včetně těch v zastavěném území města). Zatímco v Lucembursku jsou uměle vytvořené zelené plochy (městské parky a zahrady, sportovní a rekreační zařízení atd.) zahrnuty do záboru půdy. Ve Francii jsou potom stanoveny výjimky pro velké projekty celostátního nebo evropského rozsahu a pro plochy, na kterých jsou instalovány fotovoltaické panely, jestliže je lze využít pro zemědělské účely. V Estonsku se naopak stal velkým tématem hodným pozornosti zábor půdy v souvislosti s výstavbou solárních a větrných parků a dalších energetických zařízení. Důvodem je to, že zákaz

nebo kontroverzní rozhodnutí o výběru lokality může vést ke konfliktům a chybám při zavádění udržitelnosti do praxe. Dalším příkladem je regionální zákon v oblasti Emilia Romagna¹², cílený na nulový čistý zábor půdy do roku 2050, který do záboru půdy nezapočítává zásahy v oblasti energetické účinnosti. Ve Švýcarsku se navíc princip stabilizace pro zastavování mimo stavební zónu (odrážející myšlenku rovnováhy a zaměřenou na budovy a zastavování, včetně možnosti dotace na demolici) vztahuje pouze na zemědělské plochy, které jsou obhospodařovány celoročně. Stejně tak se netýká zastavování ploch pro zemědělské a turistické účely, jakož i zastavování ploch souvisejících s výrobou a přenosem energie nebo s regionálními či celostátními dopravními zařízeními¹³. Další problém, který je třeba zmínit, se týká francouzských regionů, které již v minulosti podnikly významné kroky pro snížení záboru půdy, jež nejsou vždy zohledněny v novém monitorovacím systému, který je vyvíjen jako doprovodný program k implementaci nového „zákona o klimatu a odolnosti“, definující NNLT jako národní cíl.

Monitorování čistého záboru půdy samo o sobě nepřibližuje dosažení cíle NNLT v roce 2050. Kroky, které státy nebo regiony podniknou, aby se přiblížily k jeho dosažení, jsou různé. Tuto různorodost přístupů lze částečně vysvětlit rozdíly v regulačních rámcích, nástrojích územního plánování, které mají orgány k dispozici, a také v postupech a souvislostech týkajících se územního rozvoje (dále viz Příklady 4 a 5).

¹² č. 24 ze dne 21. prosince 2017 (Regional regulations on land protection and use).

¹³ Článek 1 al. 2 let. Bquater and Article 8d al. 2 nLAT

PŘÍKLAD 4

Strategie a centrální oblasti ve Valonsku (BE)

Ve Valonsku je návrh strategie územního rozvoje (tzv. SDT) založen na konceptu územní optimalizace a zdůrazňuje zejména dvě strategie: jednu zaměřenou na snížení čistého záboru půdy a druhou na omezení rozrůstání měst. Za účelem optimalizace využití území definuje také centrální oblasti, což jsou části měst a obcí s koncentrací bydlení, blízkostí služeb a občanské vybavenosti a dobrou dostupností veřejné dopravy, kde je upřednostňována bytová výstavba. Tento návrh strategie a její směry se rovněž opírají o zásady subsidiarity, progresivity a operacionalizace.

Zdroj: ESPON, 2024

Státy, které nemají přímo stanoven cíl NNLT, jej často řeší prostřednictvím jiných cílů, jako je omezení rozrůstání měst, zákaz záborů půdy a zlepšení její kvality. Například ve Švýcarsku několik nedávných legislativních reforem federálního zákona o územním plánování souvisí s rozrůstáním měst, což může realizaci NNLT významně napomoci. V Polsku jsou s cílem NNLT spojeny nástroje proti rozrůstání měst a pro ochranu životního prostředí, zejména půdy pro zemědělské využití. Také v České republice se problematikou NNLT zabývá Státní politika životního prostředí ČR 2030, v níž je jako hlavní problém popsán vysoký podíl zpevněných nepropustných ploch v sídlech a rozšiřování sídel do volné krajiny (urban sprawl) namísto využívání brownfields. Estonsko se zabývá cílem NNLT v návrhu strategie životního prostředí pro rok 2023. Zábor půdy se zde přísně řídí zákonem o ochraně přírody, který omezuje a limituje rozvoj a výstavbu v chráněných přírodních oblastech. Stát si klade za cíl zvýšit podíl chráněných území z 20 % na 30 % (rok bude stanoven) (ESPON, 2024a).

Ačkoli výše uvedené státy k cíli NNLT určitým způsobem přispívají, není jasné, do jaké míry. Podrobnější informace

o této problematice jsou uvedeny v Kapitole 4. Z uvedených poznatků vyplývá možnost měřit zábor půdy diverzifikovanějším způsobem, nikoli pouze dvousložkově. Například je možné analyzovat to, co se s půdou děje po jejím „zábore“, nebo zkoumat kvalitu půdy před jejím záborem. Rovněž je často zpochybňován přírodní charakter zemědělské půdy: je zemědělský nebo lesní pozemek stále považován za přírodní, když je kvalita půdy výrazně změněna nebo zhoršena výrobními procesy (např. pesticidy, hnojivy atd.)? Naproti tomu soukromé zahrady v městském prostředí mohou být považovány za umělé, přestože jsou z hlediska biologické rozmanitosti obzvláště bohaté na organickou hmotu a poskytují mnoho ekosystémových služeb.

Kdy a na základě jakých ukazatelů lze antropogenní obnovu neobdělávané půdy považovat za přírodní? V tomto kontextu obnova půdy, rekultivace nebo odplevelení půdy nemusí nutně vést k tomu, že se kvalita půdy zlepší (ESPON, 2024b).

PŘÍKLAD 5

Období nedostatku vody vedoucí k NNLT v obci Viimsi (EE)

Nedostatek vody v obci Viimsi nedaleko Tallinnu vyvolal veřejnou debatu. Proti dalšímu rozvoji obce se postavila veřejnost i politici, což vedlo k zákazu plánování a výstavby na dobu přibližně dvou let. Tento zákaz byl schválen obecní radou Viimsi, a to navzdory rapidnímu nárůstu obyvatel obce, který se od roku 2000 ztrojnásobil na 23 000 obyvatel. Výjimky byly uděleny pouze pro účely veřejného zájmu, veřejných prostor, vodního a odpadového hospodářství. Tento plošný záměr lze považovat za průkopnický místní zákon o zákazu záboru půdy.

Zdroj: ESPON, 2024a

Potřeba jasnější definice NNLT na evropské úrovni

Analýza devíti studovaných států dokládá potřebu jasné a jednotné definice NNLT. Cíl NNLT je nejednoznačný, neboť zahrnuje jak snížení záboru půdy, tak prevenci degradace půdy prostřednictvím její nepropustnosti (Marquard et al., 2020). Právní základy a definice se v jednotlivých státech značně liší, což ztěžuje nadnárodní srovnávání, spolupráci a diskusi. Pro umožnění smysluplné nadnárodní diskuse a spolupráce je třeba formulovat společnou definici NNLT, a to zejména proto, že v mnoha státech obecná definice chybí.

Způsob monitorování NNLT a jeho vztah k územním a environmentálním otázkám se navíc značně liší a často se opírá o rozdílné národní databáze a různé metodiky. Některé státy využívají data z katastru nemovitostí (Francie nebo Česká republika), jiné státy satelitní data z dálkového průzkumu Země (ovšem s různým rozlišením a různými metodami). Absence jednotného přístupu podtrhuje nutnost zastřešujícího popisu nebo vyjasnění koncepce. K tomu je třeba shromáždit a porovnat různé koncepty s cílem vytvořit soudržný rámec. Na evropské úrovni je zcela nutné sjednotit diskuse o NNLT a hledat společnou definici, přístup a usnadnit vzájemnou výměnu zkušeností.

Nejednoznačný cíl NNLT, který se týká jak snižování záboru půdy, tak zabránění její degradaci, komplikuje jeho definici i monitorování. Je nutné důkladně posoudit aspekty, které jsou sledovány, protože to významně ovlivňuje stanovení nebo sledování cílů, či způsob, jakým lze strukturovat rámce řízení, a jak je třeba vést veřejné debaty v otázce udržitelného rozvoje. Závěrem lze říci, že řešení problémů spojených s NNLT vyžaduje společné úsilí o vytvoření společného chápání, harmonizaci definic a rozvoj soudržného přístupu k monitorování, zejména na evropské úrovni.

Stanovení kvantitativního cíle záboru půdy jako nástroje udržitelného využívání půdy

Přijetí strategií NNLT vyvolalo obavy z kvantitativního přístupu k územnímu plánování. Zdá se však, že pro účinné řešení NNLT je nezbytné doplnit tradiční územní plánování o metody, které zlepšují kvalitu půdy, ekosystémové služby atd. Na NNLT je třeba pohlížet jako na nástroj podpory udržitelného využívání půdy a plánování, nikoliv jako na izolovaný a čistě kvantitativní cíl sám o sobě, zejména proto, že jeho aplikace se

v různých státech liší a slouží různým územním cílům. Z tohoto důvodu je nezbytné přistupovat k cíli NNLT obezřetně a vyhnout se výhradně kvantitativnímu pohledu, který může příliš zjednodušit nebo odvést pozornost od jiných zásadních cílů a úkolů v oblasti využívání půdy, jako je biologická rozmanitost nebo sociální soudržnost.

V mnoha evropských státech slouží NNLT jako katalyzátor pro zahájení komplexnějšího monitorování a vznik projektů v oblasti využívání půdy. Takové projekty překračují tradiční přístupy a jsou výzvou pro čistě zemědělskou produkci nebo zdrojově-orientované vymezení půdy a krajiny. Například začlenění přístupů k využití ekosystémových služeb do městského plánování poskytuje celostnější pohled, podporuje diferencované chápání využívání půdy a nabízí udržitelné postupy.

Význam a možnost dosažení cíle „nulového“ čistého záboru půdy zpochybňuje řada odborníků nebo rozhodovacích orgánů, kteří jsou konfrontováni s potřebou zlepšit bydlení a veřejné služby, aby zůstaly atraktivní pro rozvoj průmyslu, cestovního ruchu a zemědělství (Halleux et al., 2024. Geronnez et al., 2024).

Někteří se navíc obávají, že „nulový“ cíl není vhodný pro územní plánování, které musí zůstat přizpůsobivé, zejména tváří v tvář demografickým, environmentálním nebo geopolitickým krizím. Jiní trvají na rozmanitosti územních souvislostí v celé Evropě, pokud jde o demografický vývoj, ekonomickou atraktivitu, jakož i finanční a fyzickou schopnost znovu využít brownfieldy a zahušťovat stávající městské oblasti. Například ve zmenšujících se rakouských oblastech je k dispozici mnoho prázdných starých domů, ve kterých nikdo nechce bydlet, a přesto se staví nové domy pro mladé lidi. Také v Řecku, zemi trpící seismickými jevy, nejsou staré domy a budovy vždy bezpečné a staví se nové. Na druhou stranu demolice starých budov může být problematická kvůli kulturnímu dědictví a jeho předpisům. (ESPON, 2024b)

Na evropské úrovni neexistuje shoda ohledně strategie NNLT. Zdá se však, že stanovení kvantitativního cíle pro využití půdy je dobrým způsobem, jak podnítit diskusi o využití půdy a krajiny, a je užitečnou hybnou silou pro změnu metod a postupů městského plánování. V tomto smyslu by bylo vhodné, aby státy a regiony stanovily kvantitativní cíl pro zábor půdy. Pravidelné monitorování záborů půdy na základě společné definice a metodiky by mohlo být podnětem k diskusi a zpochybnění různých systémů plánování v Evropě a jejich sladění s dalšími cíli, jako jsou místní a regionální potřeby bydlení, což prosazují zejména developéři a zástupci stavebního odvětví v Evropě¹⁴.

3

Implementace politik NNLT

Institucionální a právní rámce, které se týkají územního plánování a územní správy, nebyly ve většině zemí historicky navrženy tak, aby směřovaly k dosažení cílů NNLT (Příklad 6). Názorným příkladem je převládající praxe, kdy místní orgány často spoléhají na příjmy z daní za užívání pozemků, které jdou naopak proti NNLT a podporují urbanizaci a rozvoj. Zavedení cílů NNLT tak vyvolává otázky o potřebné změně územní správy, která by nulový čistý zábor půdy pomohla prosadit (ESPON, 2024a).

Funkce přidělené místním orgánům se v Evropě značně liší. Jejich hlavní role však obvykle spočívá v tom, že mají zajišťovat veřejné služby (jako např. provoz sportovních a kulturních zařízení, škol nebo veřejné dopravy) odpovídající místním potřebám. S ohledem na rostoucí význam ekologických otázek musejí i místní orgány více pochopit svoji úlohu při ekologických změnách, kam patří i snižování záborů půdy. Tato zásadní změna v jejich uvažování by měla být nejen v souladu s potřebami místních obyvatel, ale také s evropskými a národními cíli v oblasti životního prostředí (ESPON, 2024a).

PŘÍKLAD 6

Implementace NNLT ve více či méně vhodných souvislostech (EU)

V Evropě lze jednotlivé státy rozdělit podle toho, do jaké míry se jejich stávající systémy územního plánování shodují s cílem snížit zábory půdy, a to následovně:

- Estonsko a Polsko představují příklad rozptýlené městské dynamiky podporované převládajícími strategiemi územního plánování.
- Česká republika, Belgie, Francie a Itálie jsou příklady zemí, kde politika NNLT doplňuje další opatření zaměřená na řešení problému rozrůstání měst. Tyto státy se potýkají s četnými rozptylovými tendencemi, které jsou způsobeny např. vysokým počtem obcí, složitostí systémů místních daní a výskytem řídce osídlených regionů.
- Německo, Lucembursko a Švýcarsko představují prostřednictvím dobře zavedených plánovacích tradic kompaktní městský rozvoj, pro něž jsou nové cíle NNLT lépe dosažitelné.

Obrázek 3

Konvergence cíle NNLT se stávajícími národními systémy plánování

Divergentní systémy

Konvergentní systémy



Zdroj: ESPON, 2024a

Ve státech a regionech, kde existují jasné cíle pro snížení záboru půdy, delegují národní a regionální orgány odpovědnost za provádění na místní orgány. Tyto cíle pochopitelně nelze jednotně a automaticky přenášet z celostátní nebo regionální úrovně na úroveň obcí. Místní orgány by měly ve svých přístupech zohlednit faktory,

jako jsou demografické trendy a příležitosti k přestavbě brownfieldů, a společně tak usilovat o dosažení regionálních nebo národních cílů. Tento přístup zároveň zdůrazňuje význam silné spolupráce mezi obcemi, která v současné době není ve všech státech vždy plně rozvinuta (ESPON, 2024a).

Místní orgány také svým stupněm kontroly ovlivňují míru zapojení občanské společnosti. Zejména v malých městech a odlehklých venkovských obcích, kde chybí kapacity k regulaci urbanizačních procesů po udělení stavebního povolení, probíhá významná část bytové výstavby bez dohledu příslušných institucí. Naopak větší města mají zpravidla větší kontrolu nad městskou bytovou výstavbou, která je dána technickými a administrativními kapacitami, finančními zdroji a účinnými vyjednávacími taktikami. Tato rozdílnost vypovídá o nutnosti přenést odpovědnost za plánování na příslušnou územní úroveň tak, aby byla posílena funkčnost orgánů veřejné správy (ESPON, 2024a).

Dopady politik NNLT

Zábor půdy není dán pouze růstem počtu obyvatel, ale je ovlivněn také socioekonomickými mechanismy. Na straně poptávky se na rozrůstání měst podílí domácnosti a firmy, které prostřednictvím investic do nemovitostí a životního stylu spotřebovávají městskou půdu. Naopak na straně nabídky je pro developery ekonomicky výhodnější uspokojovat tuto poptávku v řídké osídlených oblastech díky nižším nákladům na výstavbu, než se pouštět do městské rekultivace, která je obvykle spojena s vyššími náklady v porovnání s výstavbou na zelené louce. Orgány veřejné správy proto aktivně usilují o nové nastavení těchto socioekonomických mechanismů, aby podpořily kompaktnější rozvoj měst. K dosažení tohoto cíle používají dvě hlavní strategie: pobídky k zahušťování měst a odrazování od výstavby na zelené louce nebo na zemědělské ploše. Mnoho zemí zavedlo programy financování založené na pobídkách, které řeší jak aspekty nabídky, tak poptávky. Tyto iniciativy sice pomáhají usnadnit realizaci NNLT, na druhou stranu však nemusí plně přesměrovat poptávku i produkci směrem k dosažení cílů nulového záboru (ESPON, 2024a).

Nulový čistý zábor půdy je tedy úzce spjat s diskusí o ekonomickém dopadu změn ve využívání půdy, což přináší výzvy, které přesahují rámec správy. Hlavním cílem je omezit rozrůstání měst, což je často v rozporu s územním plánováním určeným k podpoře rozvoje, a proto je nutné blíže prozkoumat ekonomickou stránku územního plánování. Tento přístup zdůrazňuje význam řešení otázek souvisejících s ekologickou kompenzací, což je koncept omezující zábor nové půdy, pokud není nahrazen ekvivalentním „odtěžením“ půdy nebo ekologickým zlepšením. Tyto kompenzační přístupy se mohou vyskytovat v různých územních měřítcích. Konkrétní dopady tohoto přístupu, včetně vhodného měřítka a možných regionálních dopadů, však zůstávají předmětem diskusí v akademických a odborných kruzích. Diskuse se objevily například v Německu a Lucembursku. Tyto státy obhajují výrazný socioekonomický posun prostřednictvím zmíněných kompenzací (ESPON, 2024b). Příklad 7 přibližuje implementaci kompenzačního konceptu v Berlíně.

Zkoumáním základních socioekonomických mechanismů lze získat poznatky o důsledcích NNLT a jeho potenciálu pro podporu udržitelného využívání půdy. Takový výzkum může podnítit změnu v systémech plánování, které mají ve svých strategiích týkajících se využití půdy upřednostněny čistě ekonomické faktory. Uvažování o NNLT v širším kontextu zdůrazňuje propojení environmentálních, sociálních a ekonomických faktorů. Tento komplexní pohled je nezbytný pro rozvoj efektivních strategií, které vyvažují ekonomický rozvoj s ekologickou udržitelností, a podporují tak komplexnější a odolnější přístup k plánování. V tomto kontextu by bylo užitečné prozkoumat, jak lze v rámci regionálního rozvoje a územního plánování cíl NNLT spojit a propojit s dalšími environmentálními cíli, včetně cílů souvisejících s tzv. zelenou transformací. Je třeba vytvořit komplexnější model z nejrůznějších oblastí či oborů (ESPON, 2024b).

PŘÍKLAD 7**Komplexní urbanistický kompenzační koncept v Berlíně (DE)**

V rámci programu péče o krajinu města Berlína byly zpracovány nástroje, které mají podpořit veřejné orgány při optimalizaci územního plánování a kompenzaci nevyhnutelného poškození přírody a krajiny na co nejnižší úrovni. Plnou kompenzaci znehodnocení přírody a krajiny konkrétním stavebním záměrem v téže lokalitě však s ohledem na hustou zástavbu Berlína není často možné realizovat.

Iniciativa byla zahájena v roce 2004 jako „komplexní koncepce kompenzace ve městech“ (GAK) a v roce 2016 byla dále přepracována. Hlavní myšlenkou koncepce je uplatňovat kompenzace tam, kde je to nejvíce potřeba, nebo kde je lze co nejefektivněji realizovat. V roce 2019 bylo berlínským senátem přijato Ekokonto (Ökokonto), které slouží k identifikaci a mapování městských oblastí na území spolkové země Berlín tam, kde je nutné přijmout další opatření v oblasti přírody a krajiny. Pokud je třeba kompenzovat škody na životním prostředí, měly by tyto oblasti dostat přednost. Zároveň umožňuje kompenzovat několik menších stavebních projektů dohromady, čímž se opatření zefektivní a město bude moci snadněji řídit rozvoj svých volných ploch.

Hlavní myšlenkou tohoto konceptu je využití kompenzačních opatření ještě před zahájením projektů vyžadujících kompenzaci, což by mělo teoreticky urychlit povolovací procesy. Projekty ochrany přírody se pak promítají do Ekokonta, z něhož mohou realizátoři projektů snadno čerpat příslušné kompenzace.

Zdá se však, že uplatňování kompenzačního konceptu na úrovni městských zemí naráží na své limity, a to z důvodu nedostatku volných pozemků pro implementaci zmíněných opatření a s ohledem na cíle výstavby nového bydlení. Berlín se snaží vyřešit tuto situaci spoluprací s Braniborskem, aby bylo možné co nejefektivněji Ekokonto využívat. Možnost využití Ekokonta bude předmětem dalších projektů.

Zdroj: *Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz Berlin, 2019*

4

Závěry pro účinné využívání opatření NNLT

Rozdíly v definicích záboru půdy a znehodnocování půdy lze vysvětlit na základě kategorií zainteresovaných subjektů, které se do projednávání nejvíce zapojují. Mezi tři nejvýznamnější skupiny patří zemědělský sektor, zastánci „intenzivnějšího“ nebo kompaktnějšího městského rozvoje a instituce odpovědné za ochranu životního prostředí. Další, specifitější zapojené sektory, obvykle pocházejí z oblasti vědy a výzkumu, veřejné dopravy, pojišťoven, nebo z řad majitelů velkých pozemků v již urbanizovaných oblastech. Co se týče zemědělského sektoru, ten může být vůči politice NNLT značně ambivalentní. Jeho zástupci obecně chtějí, aby jim byl zajištěn dostatek zemědělské půdy, na druhou stranu však nedůvěřují místním orgánům při řešení problému degradace půdy, proto řeší spíše otázky týkající se zemědělských postupů. V Belgii a Francii se strategie NNLT objevily, když se společně mobilizovaly dvě kategorie aktérů: ochránci životního prostředí a zastánci „intenzivnější“ a „kompaktnější“ urbanizace (ESPON 2024a).

Není divu, že čím přesnější a striktnější je legislativa daného státu, tím ostřejší je veřejná debata o NNLT. Proto například v Estonsku a Polsku probíhají debaty v klidnějším duchu. Obdobně nejsou debaty příliš intenzivní ani v Německu, Itálii a Lucembursku, což je dáno nejspíše tím, že je v těchto zemích sice vyjádřen cíl snížit zábor půdy, ten však není právně závazný (ESPON 2024a).

Ve Francii je debata velmi živá. Zákon o klimatu a odolnosti z roku 2021 čelí kritice ze strany podnikatelských subjektů kvůli svému potenciálnímu dopadu na hospodářský rozvoj, přičemž panují obavy, že může být překážkou při potenciální výstavbě průmyslových areálů, zejména velkých továren. Politika NNLT je navíc vnímána jako narušení decentralizace, neboť místní orgány jsou povinny tento cíl zohlednit při přípravě územně plánovacího dokumentu. V Belgii, a to především ve Vlámku, se rovněž vedou debaty, obzvláště o slučitelnosti politiky NNLT s demografickým a hospodářským růstem. Naopak ve Švýcarsku, které má velmi rozsáhlou legislativu na téma NNLT je veřejná debata na toto téma vlažná. Švýcarská legislativa pravděpodobně pouze doplňuje již tak velmi restriktivní systém plánování, který je nastaven tak, aby omezil rozrůstání měst (ESPON 2024a).

Mnoho veřejných debat se týká souladu politiky NNLT s hospodářským rozvojem a výstavbou dostupného bydlení (Géronnez, et al., 2024). Argumentace jsou však v tomto smyslu omezené, protože dopady dlouhodobého vlivu NNLT na urbanizaci zatím nejsou silně pocítovány obcemi, ani trhem s nemovitostmi. Intenzita veřejné debaty by navíc mohla souviset i s demografickým vývojem, a proto může být silnější v zemích nebo regionech se silným demografickým růstem, jako je tomu například ve Vlámku.

Potřeba informované a rozsáhlé veřejné diskuse

Implementace NNLT naráží na mnoho překážek: daňový systém (který velmi často podporuje rozrůstání měst), místní správní systém (je potřebná větší místní spolupráce na horizontální úrovni za účelem nasměrování různých místních trajektorií společnému cíli, kterým je snížení záboru půdy), socioekonomické mechanismy rozvoje měst atd. (ESPON, 2024a). NNLT lze považovat za důležitý počáteční krok, který by měl být posuzován ve vztahu k následným opatřením, jako jsou transformace systémů zdanění půdy, mobility a změny infrastruktury, aby bylo dosaženo tzv. zelené transformace. Pokud bude NNLT takto chápán, má potenciál být hnací silou reforem plánování na různých institucionálních úrovních.

Předpokládá se, že NNLT povede k nedostatku půdy, což zvýší její hodnotu a poškodí sociální a územní spravedlnost, proto je třeba se zaměřit v rámci diskusí o NNLT na sociální spravedlnost (např. nový daňový nástroj). Otázkou tedy je, jak takový systém navrhnout a v jakém měřítku by měl být nejlépe využit. Dále je třeba zjistit, kdo je pověřen správou, kdo stanovuje pravidla a kdo získává přínosy (ESPON, 2024b).

Veřejná diskuse o NNLT je celkově i nadále relativně omezená (ESPON 2024a). Ačkoli se o tomto tématu aktivně diskutuje v akademických a správních sférách, ve veřejném prostoru se mu zatím nedostalo výraznější pozornosti. Tento rozpor může pramenit z technické povahy tématu, které nemusí snadno zaujmout veřejnost. Překonání této mezery v informovanosti má zásadní význam pro podporu informované veřejné diskuse a získání veřejné podpory pro politiky týkající se NNLT. Propojením NNLT s každodenními problémy a zásadnějšími společensko-politickými debatami v souvislosti s využíváním půdy je možné podnítit širší veřejný dialog, který bude v souladu s akademickým a vládním úsilím o řešení problémů a příležitostí spojených s NNLT.

K vyvolání veřejné diskuse o NNLT je zapotřebí pečlivě zvážit, jaké aspekty jsou sledovány, protože to významně ovlivňuje cíle, které lze stanovit, a způsob, jakým lze uspořádat řídicí struktury. Stanovení kvantitativního cíle pro využití půdy se zdá být dobrým způsobem, jak podnítit debatu o využití pozemků a půdy, a také může být užitečnou pákou ke změně metod a postupů městského plánování. K dosažení společného uvažování, sjednocení definic a soudržného přístupu k monitorování je zejména na evropské úrovni zapotřebí spolupracovat.

Veřejná debata musí být založena na faktech a datech. Nulový čistý zábor půdy je často vnímán, že je v rozporu s jinými zásadními územními potřebami, zejména s potřebou dalšího a cenově dostupného bydlení a hospodářského rozvoje (především reindustrializace). Je nezbytné přistupovat k tomuto potenciálnímu střetu s porozuměním a tyto zdánlivé paradoxy řešit či zmírňovat. Jeden z rozhodujících aspektů je zohlednění takových otázek, jako je dominantní popis rozdělení na města a venkov a rozdílná dynamika růstu i zmenšování v různých regionech. Řešení této otázky vyžaduje komplexní pochopení důsledků NNLT v různých územních kontextech a zajištění toho, aby politické diskuse byly otevřené a citlivé k různým potřebám a výzvám.

Pro úspěšnou implementaci kroků souvisejících s NNLT je nezbytné monitorovat vliv této koncepce na dostupnost bydlení, hospodářský rozvoj, regionální nerovnováhu a rozdíly mezi městem a venkovem, což by mohlo upozornit na potřebu dalších sektorových politických reforem spojených s implementací NNLT. Bez diskuse o účincích nulového čistého záboru půdy, podložené důkazy, by navíc NNLT mohl být vnímán jako důvod k obavám z hospodářského nebo územního úpadku. Hrozilo by tedy, že by jeho koncepce byla velkou částí obyvatelstva odmítnuta a případný „dominový efekt“ na veřejné strategie zaměřené na zelenou transformaci by se ztratil.

Návaznost na další probíhající (politické a společenské) debaty

Politika NNLT se potýká s mnoha překážkami a je úzce spjata s četnými debatami v oblasti územní správy a udržitelného využívání půdy (ESPON, 2024b). Mezi příklady patří daňový systém (který velmi často podporuje rozrůstání měst), rámec místní správy (kvůli potřebě větší místní horizontální spolupráce za účelem nasměrování různých místních trajektorií ke společnému cíli, kterým je snížení záboru půdy) a socioekonomické mechanismy rozvoje měst.

V této souvislosti lze NNLT považovat za důležitý výchozí krok, který by měl být zvažován v souvislosti s následnými opatřeními, jako jsou transformace systémů daně z pozemků, mobilita a rozvoj infrastruktury, aby se dosáhlo „zelené“ transformace. Pokud bude NNLT chápán tímto způsobem, má potenciál podnítit reformy na různých úrovních veřejné správy a významně přispět k širším debatám a iniciativám.

Potenciál NNLT spočívá také v jeho schopnosti sloužit jako spojovací článek pro integraci různých perspektiv a zájmů v širším kontextu územního plánování a správy. Poskytuje příležitost řešit složité vztahy mezi využíváním území, ochranou životního prostředí a společenskými zájmy (Lacoere et al., 2024).

Uznání NNLT jako dynamického nástroje v kontextu udržitelného využívání půdy může přispět ke komplexním plánovacím strategiím, které jsou v souladu s mnoha společenskými a environmentálními cíli. NNLT zahrnuje srovnání a přehled různých prostředků a kompenzačních mechanismů, a to jak na místní, tak na regionální úrovni. Zaměřením se na tyto základní mechanismy bude získán přehled o ekonomických důsledcích NNLT a jeho dopadu na postupy udržitelného využívání půdy. Výsledky by potenciálně mohly vést k radikální změně v systémech plánování, neboť ekonomické aspekty hrají klíčovou roli při utváření politik využívání půdy. Komplexní přístup je nezbytný pro rozvoj efektivních strategií, které zajišťují rovnováhu mezi hospodářským rozvojem a ekologickou udržitelností a podporují komplexnější a odolnější systémy plánování.

Odkazy

Copernicus (2022a). CORINE Land Cover. <https://land.copernicus.eu/pan-european/corine-land-cover>

Copernicus (2022b). High Resolution Layer Imperviousness. <https://land.copernicus.eu/en/products/high-resolution-layer-imperviousness>

Decoville, A. & Schneider, M. , ‘Can the 2050 zero land take objective of the EU be reliably monitored? A comparative study’, Journal of Land Use Science, Vol 11, No 3, 2015, pp. 331 – 349.
<https://doi.org/10.1080/1747423X.2014.994567>

European Commission (2023), ‘Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Soil Monitoring and Resilience (Soil Monitoring Law)’, COM (2023) 416 final. https://eurlex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:01978f53-1b4f-11ee-806b-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

European Commission (2021), ‘Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – EU Soil Strategy for 2030. Reaping the benefits of healthy soils for people, food, nature and climate’, COM (2021) 699 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0699>

European Commission (2020), ‘Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – EU Biodiversity Strategy for 2030. Bringing nature back into our lives’, COM (2020) 380 final. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

European Council (2019), European Green Deal. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/>

European Environment Agency (EEA) (2021), Land take and land degradation in functional urban areas. <https://www.eea.europa.eu/publications/land-take-and-land-degradation>

European Environment Agency (EEA) (2019). Land Take and Net Land Take. European Environment Agency, 10 September 2019. <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/land-take-statistics>

European Parliament (2024), Nature restoration: Parliament adopts law to restore 20% of EU’s land and sea. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240223IPR18078/nature-restoration-parliament-adopts-law-to-restore-20-of-eu-s-land-and-sea>

ESPON (2024a), No net land take: policies and practices in European regions. <https://www.espon.eu/projects/nnlt-no-net-land-take-policies-and-practices-european-regions>

ESPON (2024b), No net land take trajectories: policies and practices across Europe, ESPON seminar, 5–6 June 2024, Mons. <https://www.espon.eu/events/espon-seminar-mons-no-net-land-take-trajectories-europe>

ESPON (2020), SUPER - Sustainable Urbanization and land-use Practices in European Regions. <https://www.espon.eu/projects/super-sustainable-urbanization-and-land-use-practices-european-regions>

Fina, S., Hamacher, H., Rönsch, J. and Scholz, B. (2023). Land use monitoring and land take in international comparison. Umweltbundesamt. <https://www.umweltbundesamt.de/en/publikationen/land-use-monitoring-land-take-in-international>

Géronnez, L., Vialay, G., Zaman, J., Halleux, J.M., Bianchet, B. and Lambotte, J.M. (2024). Addressing the challenges of reindustrialisation and No Net Land Take across EU. Where to produce if soil matters? Belgium24.eu

Halleux, J.M., Bernier, C., Bianchet, B. and Lambotte, J.M. (2024). No Net Land Take and Housing Affordability. What actions could be taken to reconcile NNLT and housing affordability? Belgium24.eu

Kemper, T., Melchiorri, M. and Ehrlich, D. (2021), Global Human Settlement Layer, Publications Office of the European Union, Luxembourg, ISBN 978-92-76-42061-3, doi:10.2760/456883, JRC126219 Lacoere, P., Decoville, A., Delattre,

R., Melot, R., Grimski, D., Schamann, M. and Halleux, J.M. (2024). National Introduction of No Net Land Take: A comparative study of five pioneering countries seeking to limit their land consumption. Town Planning Review. <https://doi.org/10.3828/tpr.2024.44>

Marquard, E., Bartke, S., Gifreu, J., Humer, A., Jonkman, A., Jürgenson, E., Marot, N., Poelmans, L., Repe, B., Rybski, R., Schröter-Schlaack, C., Sobocká, J., Sørensen, M.T., Vejchodská, E., Yiannakou, A., and Bovet, J. (2020), Land Consumption and Land Take: Enhancing Conceptual Clarity for Evaluating Spatial Governance in the EU Context, Sustainability, 2020, 12, 8269.

<https://doi.org/10.3390/su12198269>

Nicolau, R. and Condessa, B. (2022). Monitoring Net Land Take: Is Mainland Portugal on Track to Meet the 2050 Target?, Land, 2022, 11, 1005. <https://doi.org/10.3390/land11071005>

Öko-Institut e.V., UFZ Helmholtz Zentrum für Umweltforschung, Umwelt Bundesamt (2024), Discussion paper for the Webinar ‘Being serious about the non et land take target – it’s time to start’ on 1 Feb. 2024.

https://www.oeko.de/service/download/Discussion-paper_land-take-webinar_2024-02.pdf

Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz Berlin. (2019). Gesamtstädtische Ausgleichskonzeption - Auf dem Weg zum Berliner Ökokonto, Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz Öffentlichkeitsarbeit.

https://www.berlin.de/sen/uvk/_assets/natur-gruen/landschaftsplanung/landschaftsprogramm/gesamtstaedisch-ausgleichskonzeption2019.pdf

Urban Atlas (2022). Copernicus. <https://land.copernicus.eu/local/urban-atlas>

ESPON



Co-funded by
the European Union
Interreg

espon.eu



ESPON 2030

ESPON EGTC

11 Avenue John F. Kennedy
L-1855 Luxembourg
Lucemburské velkovévodství
Telefon: +352 20 600 280
Email: info@espon.eu
www.espon.eu

ESPON EGTC je jediným příjemcem programu spolupráce ESPON 2030. Jednotná operace je v rámci programu prováděna EGTC ESPON a spolufinancována Evropským fondem pro regionální rozvoj, členskými státy EU a partnerskými státy, tj. Islandem, Lichtenštejnem, Norskem a Švýcarskem.

Autoři

Michaela Gensheimer, Nicolas Rossignol,
Marjan van Herwijnen – ESPON EGTC
Xavier Desjardins - Acadie Cooperative
Tim Devos – Ghent University
Alexandre Leclercq – CREAT- UC Louvai

Poděkování

Michel Dachelet, Aline Dewaele, Pascale Fouchs, Renee Peters, Claire Vanschepdael – Service Public de Wallonie (SPW-Territoire)

Tato zpráva nemusí nutně odrážet názor členů Monitorovacího výboru ESPON 2030.

ISBN: 978-80-7663-065-9

© ESPON 2030

Překlad: Lucie Karmazínová
Redakce české verze: Elena Fedrová, Milada Hroňková

Anglická verze:
ESPON EGTC, říjen 2024

České vydání:
Ústav územního rozvoje, duben 2025

