

Kudy se ubírá švýcarské plánování dopravních staveb?

Plánování páteřní dopravní infrastruktury je v každé zemi složitý proces. Stavby dálnic, rychlostních železnic nebo letišť vyvolávají rozsáhlé diskuse, vzbuzují obavy dotčené veřejnosti a nezřídka vedou k formování dobře zorganizovaných odpůrců. Nejnovějším příkladem, který vyvolal odezvu zejména v německy hovořících zemích, je nedávný výsledek referenda ve Švýcarsku o rozšíření stávajících dálnic. Téměř všechny projekty se týkaly dálnice A1, která začíná na severovýchodě Švýcarska na hranici s Německem a od Bodamského jezera vede z Kostnice přes St. Gallen, Curych, Aarau, Bern a Lausanne až na jihozápad do Ženevy k francouzské hranici. Balíček zahrnoval šest velkých projektů: rozšíření dálnice A1 na několika úsecích a především výstavbu tří nových tunelů v Basileji, Schaffhausenu a St. Gallenu.

Švýcarsko zažilo dne 24. listopadu 2024 šok: občané těsnou většinou několika desítkami tisíc hlasů při 45% účasti v referendu zamítli vládou schválený projekt rozvoje dálniční sítě v hodnotě kolem 5 mld. švýcarských franků, tj. asi 130 mld. korun. Tam, kde se jaksi automaticky počítalo se souhlasem, přišlo pro politiky a státní orgány vystřízlivění.

Jak je možné, že Švýcarsko, někdy přezdívané „Autoland“, řeklo ne novým dálnicím? Výsledek referenda nebyl zatím ze strany odborné veřejnosti a zástupců dotčených ministerstev příliš komentován, zajímavá úvaha se objevila na půdě Spolkové vysoké školy technické v Curychu (ETH Zürich). Bryan Adey, profesor z dopravní fakulty ETH Zürich, a Arnór Elvarsson, výzkumný pracovník, analyzovali ve svém článku proces plánování švýcarské infrastruktury a hledali možné vysvětlení pro negativní výsledek referenda.

Jedním z hlavních důvodů, které experty ETH motivovaly ke zkoumání procesů

plánování infrastruktury obecně, je skutečnost, že tyto procesy mohou trvat dlouho. Autoři tvrdí, že je to v zásadě v pořádku, protože veřejnost se chce ujistit, že odborníci dělají „vše správně“. Zároveň však chtějí občané zajistit, aby stát přijímal „správná“ opatření rychleji. Jak uvedl Bryan Adey, systémy silniční a železniční dopravní infrastruktury byly v posledních zhruba 150 letech důležitými stavebními kameny hospodářského růstu a sociální prosperity. Jejich neustálé a včasné rozšiřování je důležité, aby držely krok s očekávanými společnostmi, např. aby se minimalizovala zpoždění při cestování. Uspokojování těchto potřeb může být náročné vzhledem k rostoucímu počtu obyvatel, jejich narůstající mobilitě, zavádění nových technologií automatizovaného řízení dopravy a přehodnocování nároků kladených na systém infrastruktury.

Podle vysvětlení Spolkové rady Švýcarska, které předcházelo referendu, byly projekty vypracovány za účelem snížení nákladů na nákladní dopravu, snížení nákladů vyplývajících z časových ztrát v kolonách a v neposlední řadě kvůli snížení počtu dopravních nehod.

V čem tedy vidí dopravní odborníci hlavní důvod těsného zamítnutí financování dálničních projektů? Oba v článku zdůraznili, že projekty, které vzejdou z plánovacího procesu, musí být v souladu s předpisy, musí být schopny získat většinu v parlamentu a najít široký konsenzus mezi dotčenými zainteresovanými aktéry včetně veřejnosti. Bryan Adey je přesvědčen, že plány na rozšíření dálnice nebyly přijaty, protože podle většiny společnosti nebyly tyto požadavky zcela splněny a voliči byli obecně s projekty nespokojeni a měli pocit, že neodpovídají jejich potřebám.

Odpůrci stavby poukazovali na to, že vylepšené dálnice povedou naopak k většímu provozu kvůli jejich lepší propustnosti, zvýší znečištění ovzduší a hlukové zatížení obyvatel v jejich blízkosti. A objevily se též neshody ohledně dopadu

projektů na životní prostředí. Přestože zelená argumentace poněkud ustoupila a klima už není tak silně středem švýcarské národní politiky, jako tomu bylo před několika lety, hlasování ukázalo, že klimatická otázka z povědomí voličů nezmizela. Je to stále jádrové téma levicově zelených kruhů, které silně přispěly k mobilizaci hlasujících.

Jak poznamenal Arnór Elvarsson, odpor proti výstavbě existoval nejen „zleva“. Také zemědělci měli hlasité výhrady, protože hodně zemědělské půdy je stále zabíráno. Z řad expertů na straně odpůrců projektů zazněla totiž kritika efektivit projektů, tedy že v zásadě nevyřeší dopravní zácpy, které byly jedním z hlavních argumentů pro rozšíření A1. Státu se následně nepodařilo vyvrátit obavy, že dálnice mohou být brzy znovu přetíženy. Proč by měla být půda vyjmuta, pokud problém není dlouhodobě vyřešen?

Dále se ukázalo, že kromě „technických“ věcných důvodů proti stavbě hrály i důvody politické, bezprostředně se stavbou nesusouvisející. Vliv mělo to, že v červnu 2021 selhal zákon o emisích CO₂, a to i kvůli obavám mnoha Švýců z vyšších cen benzínu. Nyní se znovu objevil argument, že výstavba silnic by mohla vést k vyšší ceně benzínu. Vláda sice tento argument vyvracela, ale pochybnosti se nepodařilo rozptýlit. Nebo původně silně pro-motoristická Švýcarská lidová strana (SVP) nově argumentuje, že za rostoucí ceny nájemného nebo přetížené silnice je částečně zodpovědná imigrace. Aby se zabránilo dopravním zácpám, část voličů SVP dnes nyní zjevně dává přednost omezení imigrace – a ne stavbě nových silnic.

Josep Röst, radní vlády zodpovědný za infrastrukturu, uvedl v tisku další dva důvody porážky vlády. Jednak se ukázalo, že se nepodařilo získat podporu z kantonů, které leží mimo plánované trasy, jednak byl balíček zřejmě příliš ambiciózní a celková částka vyvolala rozpaky občanů vzhledem k potřebě jiných vládních výdajů.

Jak oba dopravní experti z ETH Zürich zdůraznili, bez ohledu na to, zda někdo s výsledkem referenda souhlasí, nebo ne, faktem je, že odmítnutí staveb zpomalí rozvoj dálniční infrastruktury v dotčených regionech.

V případě referenda o vnitrostátní silniční infrastruktuře se ukázalo, že veřejné mínění vnímá nekončící rozšiřování silniční infrastruktury jako stěžejní udržitelné řešení. To není jen problém Švýcarska. Na technický problém se při hledání pro a proti nabíjí kromě oprávněných výhod i hypotetické obavy a argumenty. Co bylo vloni ve Švýcarsku nové, je, že většina veřejnosti v důsledku toho zasáhla do již plánovaných a vládou schválených projektů. Pro stát z referenda vyplynulo ponaučení, že s tímto instrumentem se bude muset naučit zacházet opatrněji, aby se předešlo blamáži. Je zřejmé, že není praktické, aby se o infrastrukturním projektu hlasovalo každé čtyři roky.

Vytváření konsenzu je pro plánovací týmy v současné době velmi obtížné, když přihlídneme k tomu, že se společenské potřeby během dlouhého plánovacího období neustále mění. Jak uvedl Bryan Adey, přestože společnost mění svůj názor na to, co je „správný projekt“, experti musí být připraveni s touto nejistotou pracovat a být neustále v pozici, aby mohli rychle rozhodnout o jeho vhodnosti a načasování.

[ELVARSSON, A. B.; ADEY, B. T. 2024. Wohin mit dem Schweizer Verkehr? Idee für ein nationales Gesamtmobilitätskonzept. [on-line]. *NSL – Netzwerk Stadt und Landschaft, ETH Zürich*. Dostupné z: www.nsl.ethz.ch/wohin-mit-dem-schweizer-verkehr-idee-fuer-ein-nationales-gesamtmobilitaetskonzept/. [cit. 11. 4. 2025].]

Územní politika v Nizozemsku: Nejednoznačná utopie

Nizozemské územní plánování bývá tradičně mezinárodně oceňováno pro svou efektivitu a stejně tak i nizozemská pozemková politika bývá dávána za příklad pro svou aktivní roli při realizaci výstavby. V článku zveřejněném v časopise *Land Policies Europe* v březnu roku 2025 polemizuje prof. Buitelaara, vedoucí ústavu *Land and Real Estate Development* z Univerzity v Utrechtu,

a jeho tým s názorem, že holandské územní plánování je skutečně tak rozvážené a stabilní a plánovací praxe je tak ideálně pragmatická. Tvrdí, že v nejlepším případě můžeme mluvit o nejednoznačné utopii, protože, podle jeho názoru, skutečná praxe bývá mnohem přízemnější a mlhavější než dokonalý obraz, který je někdy vykreslován.

Územní politiku v Nizozemsku lze popsat jako model, který obvykle uplatňují obce a jehož cílem je rozvoj území reagující na potřeby měst. V porovnání s ostatními zeměmi je územní politika v Nizozemsku relativně přímočará. Za prvé nejde o synonymum pro politiku využití území nebo prostorovou politiku, ale o instrument, který se zaměřuje na přiblížení cílů prostorové a územní politiky prostřednictvím (urbánních) změn, tj. takových cílů, které nejsou zaměřeny na zachování stávajícího stavu. Navíc, jak tvrdí Needham [1989], velká část prostředků vyčleněných národním fondem pro územní plánování by měla být určena na aktivní místní územní politiku, která v minulosti pomohla uskutečnit mnoho rozvojových plánů. Za druhé, územní politika v Nizozemsku je zpravidla zamýšlena pro rozvoj zastavěného území, tj. rozvoj města v oblasti bydlení, občanské vybavenosti, infrastruktury a komerce. Ochrana přírody a krajiny je v podstatě pomíjena, i když formálně neexistuje žádná zásadní námitka proti rozšíření využití politiky mimo zastavěné území.

Nizozemsko zažilo v posledních třiceti letech přechod od aktivní územní politiky, kde se vlastníkem pozemků stávaly obce, k tzv. územní politice usnadňující rozvoj území neboli politice v pasivní z pohledu obce, v níž změny územního plánu aktivně iniciují developéři nebo soukromí vlastníci, kteří převážně vlastní pozemky. To je velice blízké našemu pojetí územní politiky. Toto období je možné označit jako „institucionální podnikání“ vlastníků pozemků, kde se rozdíl mezi soukromým i veřejným sektorem stává nejasným, někdy problematickým.

Obecně vzhledem k vlastnické struktuře v území a nizozemské tradici pozemkové politiky [např. Bregmanetal, 2018] existují zhruba dva možné způsoby řízení rozvoje území.

Za prvé vlastníci pozemků včetně obce by mohli své pozemky sdružit a převést je na novou veřejnoprávní právnickou osobu, společný podnik, který se může ujmout rozvoje, získat zbývající potřebné pozemky a projednat s obcí a dalšími zúčastněnými stranami stavební záměr. Po dokončení výstavby dostane každý z podílníků alikvotní díl na vložené hodnotě. Po finančně-ekonomické krizi v letech 2008–2013 se tento způsob stal méně populárním, protože mnoho těchto společných podniků se dostalo do finančních problémů. To vedlo k odchodu soukromých developerů, kteří za sebou zanechali veřejné subjekty se značnými veřejnými dluhy.

Za druhé se vlastníci pozemků mohou rozhodnout převést všechny pozemky na obec, která se pak postará o rozvoj pozemků (např. přípravu, sanaci kontaminace), načež převede pozemky zpět a vydá práva na výstavbu subjektům, které pozemky předaly. Tento způsob se označuje jako model „nároku na stavbu“ (*bouwclaimmodel*). Poskytuje obci větší kontrolu nad procesy a snižuje finanční rizika pro developery. Od 90. let 20. století tento způsob v bytové výstavbě převládá [Groetelaers, 2004].

Ať už si vlastníci zvolí jakýkoli režim, budou se úzce podílet na změně územního plánu. Navíc by v každém případě museli hradit náklady na přípravu pozemků a tvorbu plánu (*kostenverhaal*).

Popsanou komplikovanou praxí se autoři pokouší ilustrovat na příkladu města Rijnenburg, které se nachází v blízkosti města Utrecht. Na předměstí města se již více než třicet let odehrává „plánovací bitva“ o zástavbu na zelené louce s různými, často protichůdnými, požadavky – rozvoj bydlení, výstavba zařízení pro obnovitelné zdroje energie, reakce na změny klimatu – a s nimi spojenými aktéry, kteří se snaží získat rozhodující slovo.

Celý příběh výstavby v Rijnenburgu začal v roce 1990 záměrem na výstavbu bydlení na ploše 1 000 ha. Nejprve developéři navrhovali luxusní bydlení, po krizi v roce 2008 až 2010, která Nizozemsko těžce zasáhla, se záměr přehodnotil na standardní bydlení pro 60 000 obyvatel. Pak v roce 2015 přišla energetická společnost Rijnne Energie, která území



Obr. 1: Rijnburg u Utrechtu (mapa: Kleiner, Jehling, 2024, ortofoto © Esri, Beeldmateriaal.nl, Maxar, Microsoft)

vytvořila jako vhodné místo pro masivní výstavbu větrných elektráren s argumentem, že obdobných dostupných lokalit je extrémně málo. Po roce 2020 se diskuse rozšířila o novou politiku vlády v souvislosti s vyhodnocováním dopadů klimatické změny na území státu, která chce omezit výstavbu v územích s rizikem záplav, do kterých právě Rijnburg patří.

Případ Rijnburgu ukazuje konfrontaci a kompromis mezi různými zájmy, které dnes v nizozemské praxi působí. Je zřejmé, že v systému zjednodušené pozemkové politiky mají krátkodobé zájmy, jako je např. snížení nedostatku bytů, tendenci převažovat nad dlouhodobými zájmy, jako je zmírnění dopadů klimatických změn a adaptace na ně. Takový přístup se někdy označuje jako „tyranie přítomnosti“ [Krznaric, 2021]. Odolávat tlaku silných zainteresovaných stran se značnou finanční silou je pro místní politiky nesmírně obtížné, ne-li

nemožné. Zejména proto, že pozorujeme, že developeři se nesou na vlně veřejně zdůrazňované a medializované „bytové krize“ a stavbu na zelené louce rámuje jako relativně rychlé a snadné řešení. Těmto tlakům se těžko odolává ve volebních cyklech, kdy voliči žádají řešení hmatatelných problémů.

Ačkoli Nizozemsko má na papíře plánovací systém řízený plány (plan-led), praxe ukazuje, že územní plány bývají vypracovávány v reakci na rozvojové iniciativy investorů a neobsahují žádné omezující páky. Praxe se řídí spíše imperativem rozvoje (development-led) [Buitelaaretal, 2011]. Existuje rozdíl mezi *de iure* a *de facto*, mezi formálním a neformálním. Způsob využívání systému tak dává prostor pro institucionální podnikání developerů. V poslední době si vláda více uvědomuje úskalí tohoto přístupu včetně rizika spekulací. Proto nechala vypracovat návrh na modernizaci pozemkové politiky [Modernise-

ring Grondbeleid, Ministerstvo vnitra a vztahů s královstvím, 2023].

Nejen soukromí developeři jsou „podnikaví“, i veřejné orgány mohou jednat po vzoru soukromých podnikatelů. V Nizozemsku veřejné orgány nejenže regulují trh, ale také spoluvytvářejí pravidla hry [Buitelaaretal, 2022]. Tam, kde je cílem právního státu jasné rozlišení mezi veřejným a soukromým [Moroni, 2007], vidíme v nizozemské praxi hybridizaci. Místní orgány se často zapojují do nejrozličnějších partnerství veřejného a soukromého práva a využívají soukromé právo k prosazování svých (veřejných) cílů. Zatímco tento přístup se ukázal jako relativně úspěšný pro dosažení krátkodobých nebo střednědobých cílů, jako je rozvoj bydlení, pro dlouhodobé cíle se ukazuje jako mnohem náročnější, protože obchodní modely a nástroje pozemkových úprav nezohledňují dlouhodobé náklady a výnosy. Například stále příliš nepočítají s přizpůsobením se změnám klimatu [Buitelaar & Pelzer, 2024].

Autoři docházejí k závěru, že současný systém hledání shody mezi veřejným a soukromým sektorem v Nizozemsku, který navíc popisují, jako by byl zahalený v mlze, je obzvláště zranitelný v době tak složité, jakou zažíváme dnes (autoři zmíní kombinaci mezinárodního napětí a války, inflace, migrace, změny klimatu). Zdůrazňují, že při dalším směřování rozvoje státu a měst je třeba důkladněji uvážit vnější vlivy, že horizont pouze místní politiky není dostatečný. Vzhledem k současným výzvám s dopadem do rozvoje území je zohlednění dlouhodobosti v územních plánech i skutečné praxi nezbytnou podmínkou pro to, aby se Nizozemsko mohlo stát „rámem plánovačů jednadvacátého století“.

[Buitelaar, E.; van Den Hurk, M.; Lebbling, J.; Pelzer, P.; van Kernenbeek, L. 2025. Land Policy in the Netherlands: An Ambiguous Utopia on the Move. In: HARTMANN, T.; HENGSTERMANN, A.; JEHLING, M.; SCHINDELEGGGER, A.; WENNER, F. (eds). *Land Policies in Europe*. Springer, Cham. Dostupné z: doi.org/10.1007/978-3-031-83725-8_13. [cit. 15. 4. 2025].]

Výběr tématu a překlad: Vít Řezáč