

ESP N



EUROPEAN UNION

Co-financed by the European Regional Development Fund

Územními důkazy inspirujeme tvorbu politik

TEZE POLITIK

Opětovné využití prostor a budov

Mnoho měst v Evropě zažívá populační růst, který vytváří zvýšený tlak na využívání městské půdy ve městech a jejich okolí, což často vede k neplánovanému, živelnému rozšiřování měst. Díky důkazům vyšlo najevo, že během období mezi lety 2000–2018 převyšoval zábor půdy v Evropě předpokládanou potřebu (populační růst). Neplánované, živelné rozšiřování měst, které je obecně považováno za neudržitelné, existuje již dlouhou dobu. V dnešní době se však politická diskuse zaměřuje na koncept udržitelnosti a politici předpokládají, že územní plánování se bude zabývat řízením růstu měst.

Opětovné využití prostor a budov lze považovat za účinný způsob, jak omezit neplánované, živelné rozšiřování měst i jeho dopady na životní prostředí a zajistit obsazenost a životaschopnost městských částí. Jde o atraktivní alternativu k výstavbě nových budov nebo použití nezastavěné půdy. V duchu cirkulární ekonomiky si zaslouží zvláštní pozornost průmyslové oblasti v procesu transformace a deindustrializace.

Udržitelnou urbanizaci lze řídit územní správou a intervencemi územního plánování. Existují různé nástroje pro opětovné využití prostor a budov, například (územní) strategie a koordinační, strukturální, procedurální, finanční nástroje a nástroje pro spolupráci. Mnoho z těchto nástrojů již bylo použito v praxi. Tyto teze politik si kladou za cíl sdílet důkazy a zkušenosti, které mají evropským, národním, regionálním a městským orgánům pomoci zajistit udržitelnější urbanizaci.

HLAVNÍ SDĚLENÍ POLITIKY

- V letech 2000 až 2018 se umělé pokrytí půdy zvýšilo o 13 % z 19,2 milionu na 22,6 milionu hektarů. Urbanizace je výsledkem mnoha kolektivních a individuálních rozhodnutí. Identifikace hlavních relevantních vztahů příčin a následků, kterými se tato rozhodnutí řídí, je klíčem k pochopení urbanizace a změn ve využívání půdy.
- Podoba města může být udržitelná a neudržitelná různými způsoby. Kompaktní urbanizace je považována za udržitelnou, pokud jde o efektivitu využívání půdy a mobilitu, je však považována za neudržitelnou kvůli koncentraci znečištění a dopadům změny klimatu. Difúzní urbanizace je považována za neudržitelnou co do nákladných veřejných služeb a vybavení; považuje se však za udržitelnou, pokud jde o cenovou dostupnost bydlení, účinek sníženého tepelného ostrova a výhody bydlení v blízkosti přírody.
- Velké množství přístavních měst experimentovalo s opětovným využitím svých přístavních oblastí a s jejich integrací zpět do struktury města. Jedním z jejich úkolů je vyhovět rozmanitým zájmům všech zainteresovaných subjektů (stakeholderů). V tomto procesu by mohly být podporovány strategické nástroje, nástroje pro spolupráci a koordinační nástroje. Kromě toho by přechod nad rámec formálních struktur pomocí funkčního přístupu mohl pomoci řešit výzvy komplexnějším a inkluzivnějším způsobem.
- Přístup k regionálním, národním a evropským finančním tokům souvisejícím s regionálními inovačními strategiemi pro inteligentní specializaci (RIS3) lze získat prostřednictvím integrace cirkulární ekonomiky do projektů obnovy měst.

1

Úvod

V mnoha městech zvyšuje populační růst tlak na omezené množství městské půdy a ovlivňuje vztahy mezi klíčovými městy, příměstskými oblastmi a venkovskými oblastmi. Pokud to povede k nekontrolovanému rozvoji měst (neplánované, živelné rozšiřování), mohlo by to zvýšit zastavěnost, způsobit fragmentaci přirozeného přírodního prostředí a plýtvání vysoce produktivní zemědělskou půdou. Neplánované, živelné rozšiřování měst je obecně považováno za neudržitelné, protože zvyšuje dobu strávenou cestováním a náklady na dopravu, způsobuje znečištění a zhoršování životního prostředí, zesiluje segregaci a podkopává vitalitu stávajících městských oblastí.

Opětovné využití prostor a budov lze považovat za účinný způsob, jak čelit neplánovanému, živelnému rozšiřování měst, a jak udržovat obsazenost a životaschopnost městských částí. Je proto považováno za atraktivní alternativu k výstavbě nových budov na zelené louce. V duchu cirkulární ekonomiky si naši pozornost zaslouží **průmyslové oblasti v procesu transformace** a deindustrializace. Opuštěná průmyslová zařízení by mohla být demontována a buď prodána k opětovnému použití, nebo recyklována a průmyslové areály by mohly být použity znova. Prázdné budovy by mohly být přizpůsobeny novým cyklickým průmyslovým a neprůmyslovým účelům nebo přeměněny na veřejné prostory, což by přispělo k regenerativnímu územnímu a městskému plánování. V procesu směrem k udržitelné urbanizaci **zelená infrastruktura**, tj. začlenění zelených (a modrých) prostor a dalších fyzických prvků do pevninských a mořských oblastí, může být užitečným nástrojem. Zelená infrastruktura přispívá k životnímu prostředí městských oblastí a může snížit spotřebu energie na vytápění a chlazení budov tím, že poskytuje stín v létě a úkryt v zimě.

Členské a partnerské státy mají zavedené **charakteristické strategie územního rozvoje a systémy územního plánování**. Existují značné rozdíly, pokud jde o velikost a prostorové rozložení funkcí rozvoje městských oblastí, a to od vytvoření kompaktnějších ploch, kde nový rozvoj městských oblastí obvykle probíhá skrze proces zahušťování, až po difúzní vzorec s rozptýleným rozvojem měst na venkově. Lipská charta o udržitelných evropských městech, následovaná Tematickou strategií pro městské prostředí, rozšířila úlohu měst ve strategiích územního rozvoje a systémech územního plánování. Výzkum také ukázal, že městská agenda pro Evropskou unii (EU) měla hmatatelné místní dopady díky inspiraci integrovanými plány regenerace měst, partnerství mezi obcemi nebo udržitelnými městskými strategiemi. Politika soudržnosti může být prostředníkem udržitelné urbanizace a využívání půdy. Vzhledem k principu subsidiarity je na jednotlivých orgánech, aby si pro realizaci svých plánů zvolily nejlepší prováděcí mechanismy.

Cílem těchto tezí politik programu ESPON je informovat evropské, národní, regionální a městské orgány o tom, jak lze opětovně využít prostory a budovy k dosažení udržitelné urbanizace. Zabývají se nástroji a ilustrují různé způsoby jejich využití včetně modelů cirkulární ekonomiky k opětovnému využití prostor a budov. Jde tedy o podpoření diskusí o opětovném využití prostor a budov jako prostředku k usnadnění přechodu k cirkulární ekonomice na mezivládní úrovni během chorvatského předsednictví Rady EU v prvním pololetí roku 2020.

2

Dnešní situace

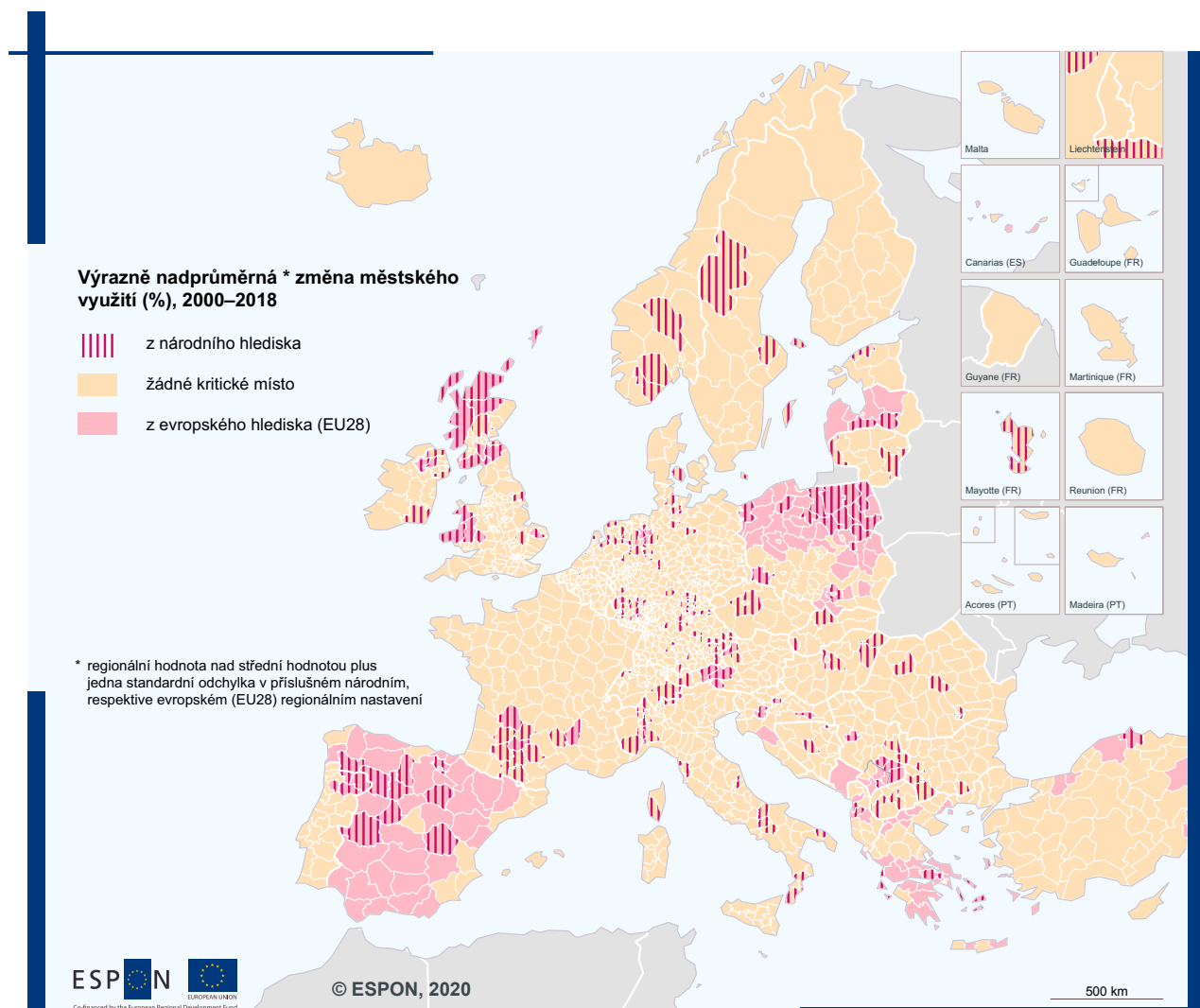
Evropská komise (2011) ve snaze snížit ztráty funkcí půdy a ekosystémových služeb navrhla v rámci 7. Akčního programu EU pro životní prostředí zavést do roku 2020 politiky zaměřené na dosažení „nulového záboru půdy“ do roku 2050.

Údaje z mapy územního pokrytí Corine ukazují, že v období 2000–2018 bylo na městské využití převedeno přibližně 1 263 000 ha půdy, což je přibližně 44 % všech změn ve využívání půdy. Umělé pokrytí půdy se zvýšilo z 19,2 milionu na 22,6 milionu hektarů, což představuje nárůst

o 13 %. Mapa 1 ukazuje „kritická místa“ urbanizace v Evropě; identifikuje regiony NUTS3, které převedly nejvíce půdy na městské využití s ohledem na evropský průměr, národní průměr nebo obojí. Lze identifikovat mnoho regionů v Řecku, Lotyšsku, Polsku, Španělsku a Velké Británii, kde byly v období mezi lety 2000–2018 urbanizovány velké části půdy. Nová městská půda většinou pocházela ze zemědělské půdy (78 %), ale ve skandinávských zemích (s výjimkou Dánska) a v Chorvatsku, Řecku, na Islandu a v Portugalsku častěji pocházela z přírody. Podíl městské půdy poklesl pouze v Rumunsku (–0,8 %) a Bulharsku (–0,1 %).

Mapa 1

Kritická místa rozvoje měst, 2000–2018



Regionální úroveň: NUTS 3 (2016)
Zdroj: ESPON SUPER, 2020
Původ dat: Corine Landcover, 2019
© UMS RIATE pro administrativní hranice

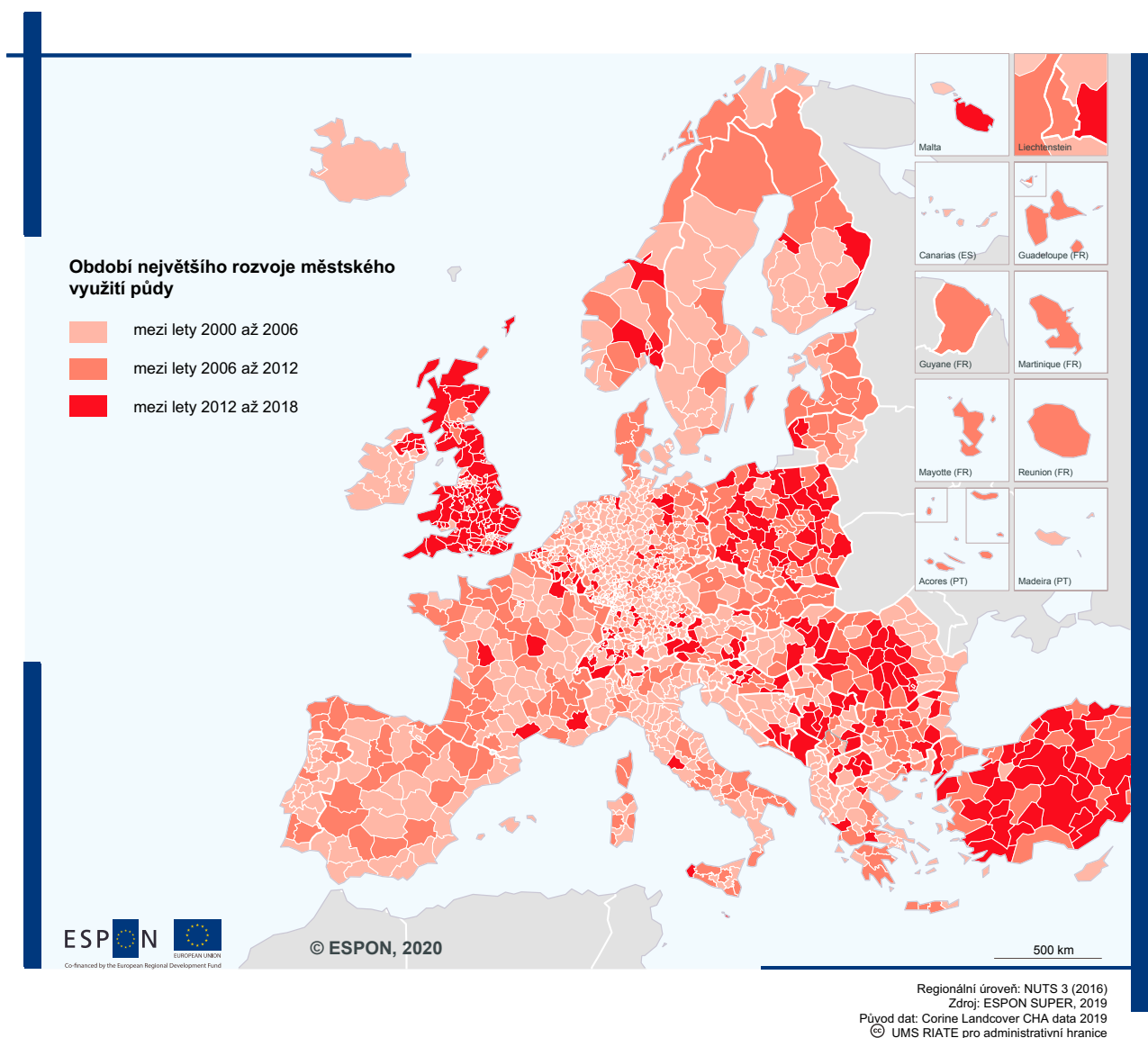
Zdroj: ESPON SUPER, 2020.

V období mezi lety 2000–2018 se rychlost urbanizace poněkud zpomalila (viz mapa 2). Lze to částečně vysvětlit expanzí EU v roce 2004 a hospodářskou krizí v roce 2008. V období mezi lety 2000–2006 proběhlo 44 % všech přeměn pozemků na městské využití, v období

mezi lety 2006–2012 to bylo 35 % a v období mezi lety 2012–2018 21 %. Některé země byly výjimkou z tohoto pravidla: ve Velké Británii a na Maltě a ve velkých částech Polska a Rumunska došlo k nové urbanizaci převážně po roce 2012.

Mapa 2

Období největšího rozvoje měst, 2000–2018



Zdroj: ESPON SUPER, 2020.

Neplánované, živelné rozšiřování měst existuje již dlouhou dobu, ale v dnešní době se diskurz politik soustředí na koncept udržitelnosti a politici očekávají územní plánování pro udržitelné řízení růstu měst. Existuje hmatatelná obava, že současná plánovací rozhodnutí a postupy negativně ovlivňují budoucí generace a podkopávají dlouhodobou ekonomickou prosperitu, sociální soudržnost a ekologickou vitalitu. Abychom unikli binárnímu světu „nulový zábor půdy“ versus „neplánované, živelné rozšiřování měst“ a vyhnuli se normativním a pejorativním významům těchto dvou pojmů, projekt ESPON SUPER (2020) rozlišil tři archetypické typy urbanizace:

- **Kompaktní urbanizace** (tj. koncentrovaný rozvoj s vysokou hustotou) souvisí s omezením růstu měst na již zastavěnou půdu, a to obvykle ve velkých městských

oblastech a s podporou doplňkového rozvoje i obnovy brownfieldů.

- **Polycentrická urbanizace** (tj. seskupený rozvoj se střední hustotou) souvisí s ideály inteligentního růstu, což je koncept, který se snaží integrovat ekonomické, environmentální a sociální aspekty plánování a rozvoje a podporuje smíšené způsoby využívání půdy a rozvoj zaměřený na tranzit.
- **Difúzní urbanizace** (tj. rozptýlený městský rozvoj s nízkou hustotou) souvisí s ideály individualismu a soběstačnosti, kde je podporována soukromá doprava, vlastnictví bydlení a bydlení postavené vlastními silami.

Obrázek 1

(a) Kompaktní urbanizace (Valencie), (b) Polycentrická urbanizace (Leidschenveen), (c) Difúzní urbanizace (poblíž Záhřebu)



Zdroj: (a) ESPON SUPER, 2020; (b) a (c) Google street view, 2020.

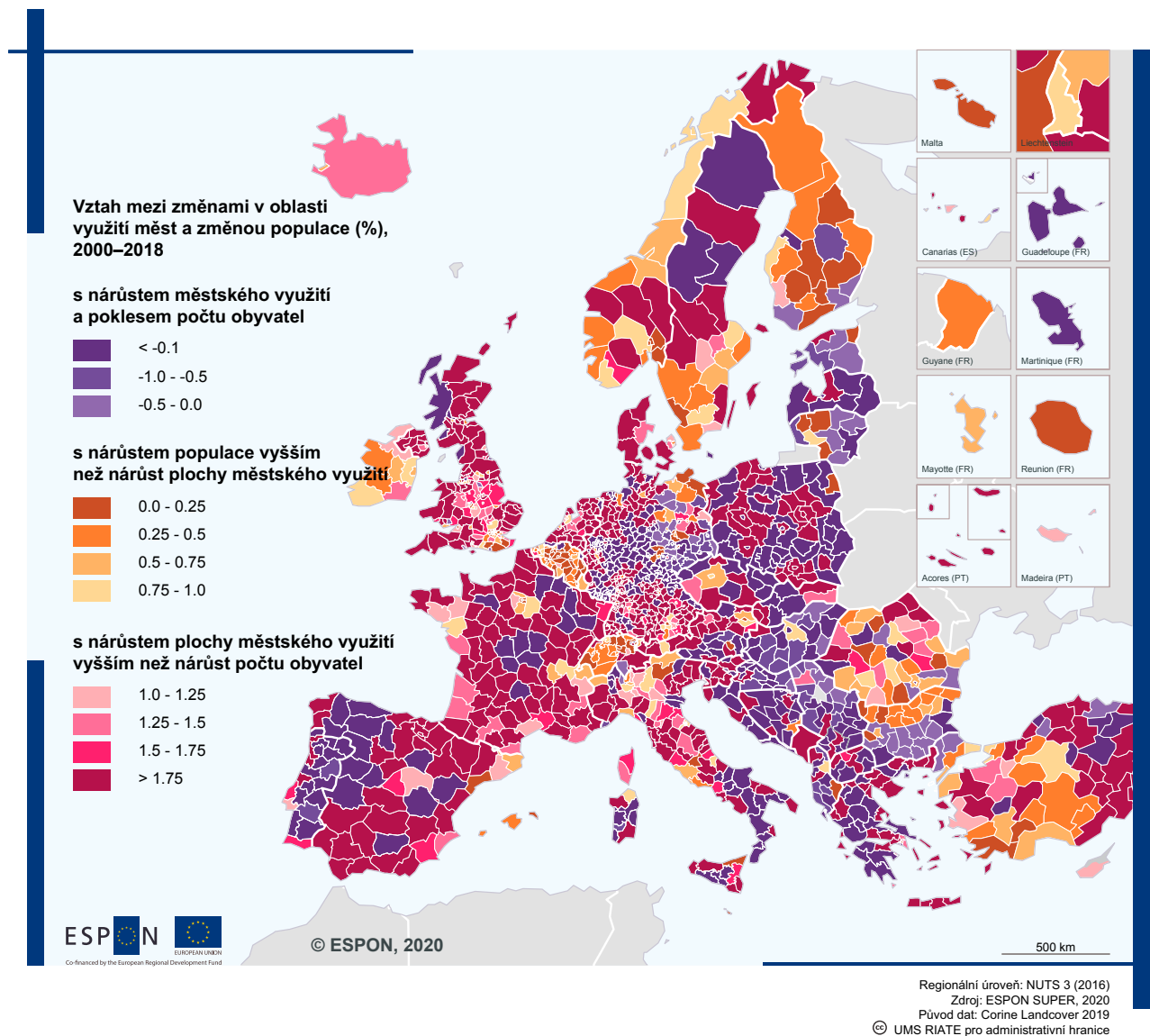
Jedním ze způsobů, jak měřit procesy urbanizace, je porovnat vývoj městského využití s předpokládanou potřebou (populační růst). Mapa 3 znázorňuje, že během období mezi lety 2000–2018 rozvoj oblastí městského využití půdy převyšoval populační růst ve většině regionů v Evropě (fialové a červené regiony). Dokonce i oblasti, kde dochází k vylidňování, obvykle stále vykazují nárůst umělých povrchů (fialové regiony). Regiony s hodnotou kolem jedné zaznamenaly vyvážený rozvoj, ve kterém vývoj osídlení více či méně korespondoval s vývojem populace.

Jak se dalo očekávat, vysoký tlak lze nalézt v hlavních městských centrech a kolem nich, ale ne všude v Evropě.

Regiony, které zaznamenaly populační růst čtyřikrát (nebo mnohonásobně) vyšší než růst městských oblastí, jsou metropolitní regiony, jakými jsou velké části Belgie, Malt, jihovýchodní Anglie a Švýcarska (tmavě oranžové regiony). To naznačuje rostoucí hustotu, což lze interpretovat jako kompaktní urbanizaci. Opačný trend je běžný v ne-metropolitních regionech, kde oblasti v okolí městských regionů, jako například v Polsku a Španělsku, vykazují větší růst ve srovnání s růstem jejich populace (tmavě červené regiony). Tento trend vykazují také regiony s většími městy, například ve Francii nebo střední Anglii. To naznačuje klesající hustotu – tento jev lze interpretovat jako difúzní urbanizaci.

Mapa 3

Územního rozvoje městského využití půdy ve vztahu k demografickému vývoji, 2000–2018



Zdroj: ESPON SUPER, 2020.

Důležitým hnacím motorem urbanizace je ekonomický rozvoj. Mnoho evropských přístavních měst zažívá přemístění svých aktivit souvisejících s přístavy z centrálních oblastí do jiných míst. Tento proces může mít za následek zhoršení stavu daných vnitřních městských oblastí. Tato města často čelí velkým výzvám při opětovné integraci těchto oblastí do struktury města. Projekt ESPON ENSURE (2019) analyzoval 144 přístavních měst (se zaměřením na malá a střední města) a zjistil, že 96 z těchto měst experimentovalo s nějakou formou regenerace přístavního města. Byly identifikovány následující tři typy implementace regenerace:

1. **Jednotná vize** (54 měst): zastřešující strategická linie rozvoje založená na ucelené vizi, hlavním plánu nebo jiném strategickém dokumentu.
2. **Postupný přístup** (16 měst): buď po jednotlivých projektech, nebo v samostatných fázích po významnou dobu.
3. **Vznikající/rodící se vzor** (26 měst): plány nebo politiky jsou zavedeny, ale jejich společné provádění dosud neproběhlo.

PŘÍPAD 1

Regenerace přístavního města po jednotné vizi ve Splitu (HR)



Městská rada ve Splitu se rozhodla regenerovat brown-field podél nábrežní promenády Riva, která se nachází v blízkosti přístavu a je na ni vyhlídka z Diokleciánova paláce, který je na seznamu světového dědictví UNESCO. V roce 2005 městská rada ve Splitu vytvořila **vizi generace nábreží** umožňující vytvářet prostory pulzující životem prostřednictvím regenerace prostor kolem funkcí stávajících přístavů. Městská rada vyhlásila soutěž na přestavbu nábreží na základě přesných ustanovení týkajících se respektování jeho historické a kulturní hodnoty.

Katalyzátory přestavby byly vize městské rady vedoucí k regeneraci nábreží a finanční závazek města i státu.

Projekt promenády Riva je nyní dokončen a zahrnuje veřejné náměstí, které slouží jako prostor pro společenské akce, sportovní akce, náboženská procesí, festivaly a oslavy. Rovněž znovu integroval přístav a město a posílil dopravní infrastrukturu a identitu města.

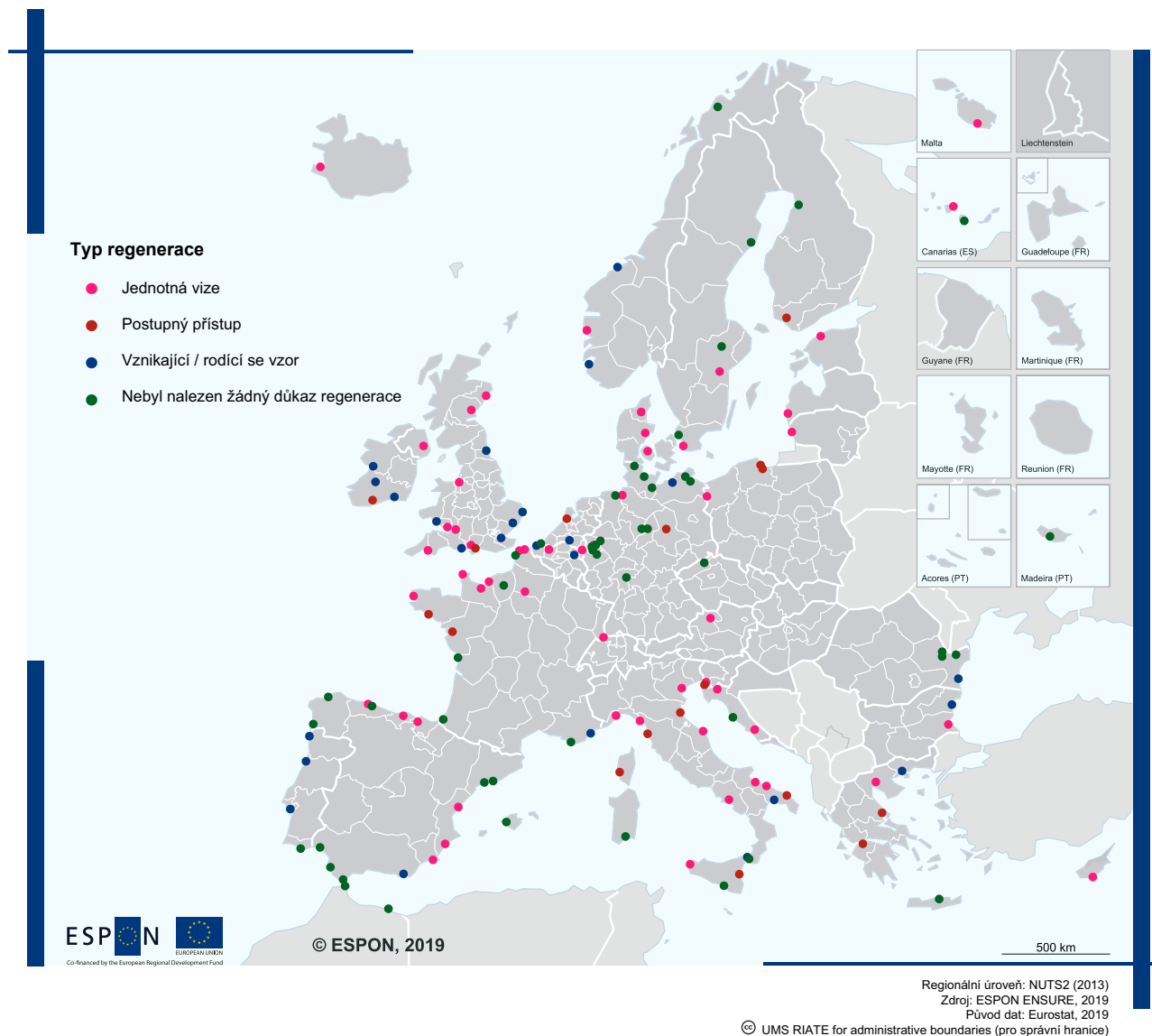
Zdroj: ESPON ENSURE, 2019.

Mapa 4 zobrazuje prostorové rozložení této typologie implementace. Každá ze tří typologií má své vlastní výzvy včetně toho, (1) jak zvládat napětí mezi hlavním plánováním a flexibilnějším plánováním; (2) jak se vypořádat

s výhodami regeneračního dopadu „velkého třesku“ oproti organičtějšímu vývoji; a (3) jak pokročit od efektivního plánování k efektivní implementaci.

Mapa 4

Malá a střední přístavní města vykazující známky regenerace



Zdroj: ESPON ENSURE, 2019.

Regenerace může poskytnout příležitost ke zvýšení objemu a zlepšení role zelené infrastruktury v městském prostředí. Stále více si uvědomujeme, že přítomnost zelených ploch a přírodních a polopřírodních oblastí pozitivně přispívá k udržitelné urbanizaci ve městech. **Městská zeleň** poskytuje celou řadu ekosystémových služeb směřujících ke zlepšení duševního zdraví a pohody, zmírnění účinků městských tepelných ostrovů a zajištění udržitelných možností dopravy (např. pěší a cyklistické stezky). Dobrým příkladem je Soluň (Řecko), která do městského

prostředí přidala 2 353 nových stromů, 118 432 nových rostlin a 58,75 akrů zeleně, aby podpořila rozvoj zelenějšího a udržitelnějšího profilu města. Projekt ESPON GRETA (2019) však ukázal, že v období 2006–2012 byl podíl městské zeleně u 99,5 % evropských měst (kolem 500), které byly předmětem zkoumání, ustálený nebo klesající. Ve skutečnosti pouze tři města vykázala v tomto období nárůst městských zelených ploch – Faro (Portugalsko; 3,3 %), Nice (Francie; 2,3 %) a Capelle aan den IJssel (Nizozemí; 0,7 %).

3

Faktory, které udržitelné urbanizaci brání, nebo ji podporují

Urbanizace je výsledkem nesčetných kolektivních a individuálních rozhodnutí lidí o tom, kde a jak chtějí žít, pracovat a bavit se. Abychom tedy porozuměli urbanizaci a změnám ve využívání půdy, je důležité identifikovat hlavní relevantní vztahy příčin a důsledků, kterými se tato rozhodnutí řídí. Jaké faktory urbanizaci ovlivňují? Jaké faktory udržitelné urbanizaci brání? A jak lze udržitelnou urbanizaci měřit?

3.1 Hnací faktory

Urbanizaci ovlivňuje mnoho hybných sil. Klíčovými faktory jsou ty demografické – lidé migrující z venkovských oblastí do měst a lidé využívající více obytného prostoru na obyvatele (např. větší domy, méně lidí na rodinu). Rovněž je třeba vzít v úvahu ekonomické a společenské faktory. Projekt ESPON SUPER vytvořil přehled hybných sil, přičemž rozlišoval následující dvě skupiny:

1. Hybné síly založené na poptávce:

- **demografické:** změna populace, velikost domácnosti a dynamika migrace;
- **ekonomické:** růst hrubého domácího produktu (HDP)/hrubé přidané hodnoty (HPH) – zejména pokud jde o komerční prostory, makroekonomické trendy, přístup k úvěrům a úroveň úspor domácností, režimy sociálního státu, vitalita, a konsolidace a dostupnost sektoru zemědělství;
- **společenské a technologické:** preference typu bydlení (byt versus samostatně stojící dům), preference nájemního bydlení, preference dopravy (vlastnictví automobilu), sociální normy týkající se soužití a druhého bydlení.

2. Hybné síly založené na nabídce:

- **charakteristiky půdy:** vhodnost, cena půdy, ziskovost přeměny využití půdy, strategické vlastnictví půdy, zákonná práva k rozvoji, vymezené území (záplavové oblasti, přirozené prostředí nebo průmyslová zóna);
- **fyzické bariéry:** hory a vodní útvary.

Je třeba poznamenat, že tyto faktory jsou propojeny a protínají se mezi poptávkou a nabídkou urbanizace. Není proto jednoduché je posuzovat samostatně. Každá z hybných sil má navíc jiný vliv na udržitelnou urbanizaci, což může být chápáno jako pozitivní nebo negativní.

Hybnou silou, která má negativní dopad na udržitelnou urbanizaci, je **nízká cena nerozvinutých zelených pozemků** ve srovnání s **vysokými náklady na přestavbu půdy** (např. regenerace brownfieldů). To odráží od revitalizace nebo recyklace zastavěného území a vytváří opuštěnou a zchátralou půdu. Má to také silný dopad na oblasti ploché úrodné půdy, kde dostupnost vede ke konfliktu způsobů využití, což vede k marginalizaci zemědělství. Nakonec je však neudržitelnějším přístupem přestavba urbanizovaných oblastí a zvládnutí nového rozvoje. Ke zvýšení konkurenceschopnosti obnovy již urbanizované půdy je nutné provést potřebná opatření, včetně ekonomických, právních a finančních pobídek.

Průmyslové oblasti v procesu transformace a deindustrializace si v duchu cirkulární ekonomiky zaslouží zvláštní pozornost. Opuštěné budovy lze přizpůsobit novým cyklickým průmyslovým účelům (zpracování a třídění odpadu, kompostování atd.) a neprůmyslovým účelům (obytným, zemědělským atd.) nebo se mohou přeměnit na veřejné prostory (umělecké galerie, společné pracovní prostory, komunitní centra, trhy oprav atd.), což přispívá k regenerativnímu územnímu a městskému plánování. Faktorem, který představuje překážku opětovného využití opuštěných průmyslových areálů, by však mohlo být to, že tyto areály mají ve většině případů vážné problémy s **kontaminací**, což vede k vysokým nákladům na jejich sanaci.

PŘÍPAD 2

Ekonomický rozvoj jako hybná síla regenerace deindustrializovaných ploch v Dunkerque



Dunkerque má pro Francii z hlediska obnovitelných energií klíčový ekonomický přínos. Stal se domovem největších energetických platforem v Evropě a nabízí devět různých forem společností vyrábějících energii, včetně větrných elektráren, jaderné elektrárny, podmořských plynovodů a uhlí. Město využilo energetickou platformu k pobídkám

města pro přímé zahraniční investice. K přilákání pracovních sil a společností je nutná regenerace deindustrializovaných areálů na smíšené využití – bydlení, vybavení a otevřené prostory.

Zdroj: ESPON ENSURE, 2019.

3.2 Překážkové faktory

Kromě porozumění hybným silám urbanizace je také důležité porozumět rizikům a výzvám, s nimiž se lze při přestavbě již zastavěné oblasti setkat.

Projekt ESPON ENSURE zkoumal několik programů regenerace přístavních měst. Jednou z nejvýznamnějších identifikovaných výzev bylo **ujednání o správě a řízení**. Města uváděla různorodé zkušenosti ve vztahu k víceúrovňovým rámcům správy a vlastnickým strukturám, pokud jde o pozemní a přístavní funkce a roli aktérů soukromého sektoru. Ukázala jasné trendy směřující k partnerství veřejného a soukromého sektoru nebo k jiným formám společného uspořádání. Obecně platí, že regenerace vyžaduje zapojení řady zainteresovaných subjektů a zvládání více zájmů je náročné.

Výzvy přestavby již zastavěné oblasti, přičemž každá z nich je ilustrována příkladem, jsou následující:

- **Konkurenční ekonomické funkce:** Během rané fáze regenerace v Calais (FR) byl navržen model doplnění městské regenerace kolem stávajících přístavních funkcí. Mezi klíčové výzvy patřilo, jak společně lokalizovat obytné a rekreační funkce v blízkosti hlučných a někdy znečišťujících funkcí průmyslových.
- **Změna životního prostředí:** Regenerace zahrnuje transformaci průmyslového, často znečištěného nebo kontaminovaného území, využití půdy pro jiné účely, jakými jsou bydlení, cestovní ruch nebo volný čas. Le Havre (FR) je příkladem úspěšné sanace lokality Seveso z bývalého průmyslového využití. Sanace kontaminovaných lokalit také představuje finanční rizika nebo výzvy, pokud jde o to, kdo bude nezbytné práce financovat. V Corku (IR) se očekává, že soukromý sektor bude financovat sanaci, což může vést k významnému zpoždění vývoje. Oproti tomu v Brestu

(FR) byly průmyslové a vojenské přístavy sanovány veřejnými agenturami a samotnou armádou.

- **Vlastnictví půdy:** Obecně byla koordinace soudržného plánu regenerace měst nejjednodušší pro města, kde byly přístavní a nábrežní pozemky ve veřejném vlastnictví. Oblasti však mohou mít „nejasné“ užitkové vlastnictví nebo mohou být vlastněny vládou, ale nejsou obsazeny legitimní funkcí vlády, což brání včasné regeneraci. Bilbao (ES) je příkladem podnikatelské regenerace měst. Zde stát zasáhl prostřednictvím rozvojové agentury, aby převzal kontrolu nad opuštěnou půdou, a poté využil veřejné a spekulativní soukromé investice na nábreží k transformaci využití, funkce a ekonomiky města.
- **Poskytování infrastruktury:** Při úsilí o udržitelnost budou investice do veřejné dopravy klíčovou výzvou pro dosažení úspěšných regeneračních projektů. Dunkerque (FR) založil své plány regenerace na tom, aby nové městské oblasti byly co nejvíce bez automobilů.
- **Změna městské identity a funkčního využití:** Pro stimulaci různých druhů využití a přilákání nových uživatelů do oblastí, které se dříve často zdály být zavržením, jsou zapotřebí širší kulturní posuny v identitě těchto oblastí. Takové kulturní přechody byly usnadněny iniciativami rebrandingu a rozvojem zařízení, která jsou vlajkovými loděmi nebo významnými památkami, např. Guggenheimovo muzeum v Bilbao (ES), koncertní sál La Carène v Brestu (FR) a návrh na vybudování lanovky a akvária v Tallinnu (EE).
- **Spekulativní rozvoj měst:** Projekty regenerace měst mají obecně spekulativní povahu. Ve městech jako Cork (IE) a Norrköping (SE) byla implementace regenerace přístavních měst negativně ovlivněna globální finanční krizí v roce 2008, zatímco v Reykjavíku (IS) je nový plán obnovy považován za jeden z prvních známek hospodářského oživení po krizi této země.

- **Správa:** Regenerace přístavního města zahrnuje řadu zainteresovaných subjektů a správa více zájmů se jeví být náročná. Další modely řízení shora dolů byly nalezeny v Bilbao (ES), kde byla vytvořena rozvojová agentura „Bilbao Ría 2000“, která dohlíží na realizaci projektů. Na Maltě byla podpora na vysoké úrovni pro vývoj nového terminálu pro výletní lodě ekonomickým úspěchem, ale vedla k narušení místních zdrojů. Přístup zdola nahoru použilo město Aarhus (DK), které experimentuje s novými formami spolupráce mezi veřejnými a soukromými subjekty, aby zajistilo kombinaci funkcí a typů obyvatel.
- **Modely financování:** Regenerace může být nákladná a identifikace vhodného modelu financování je výzvou, protože klíčová je kombinace veřejného a soukromého sektoru. V Brestu (FR) byla dostupnost strukturálního financování EU kritická a kombinace nadnárodního, národního a regionálního financování byla klíčovým katalyzátorem k přilákání soukromých investic.
- **Rozhraní v širším metropolitním, regionálním a nadnárodním kontextu:** Má-li projekt regenerace měst nepřiměřený význam pro širší region a národní měřítko, může být povaha projektu regenerace poháněna spíše národními nebo regionálními determinanty než potřebami bezprostřední místní oblasti. Například regenerace nábřeží v Belfastu (UK) byla důležitým prvkem ve vývoji postkonfliktního diskurzu o městě. Použitý přístup shora dolů však měl významný vliv na vyloštění okolních čtvrtí a okresů.
- **Účast veřejnosti, zapojení a soudržnost:** V Reykjavíku a Aarhusu byla veřejnost zapojena do vytváření plánů v nejranějších fázích. I když je však veřejnost zapojena a podporuje určitý plán, úspěch není zaručen. V Turku (FI) právě probíhá testovací projekt zaměřený na lokalizaci městských a přístavních aktivit, ale i když je široce podporován, zdá se být náročné přesvědčit občany, aby se do této oblasti přestěhovali.

PŘÍPAD 3

Soukromé investice vedoucí k difúzní urbanizaci ve španělské Valencii



Huerta de Valencia zažila v letech 1996 až 2008 velké rozvojové tlaky, které se projeví rychle se rozvíjejícími městskými centry, průmyslovými oblastmi a rozptýleným bydlením. Developeři a soukromé podniky obecně nakupovali levnou půdu na venkově od zemědělců nebo jiných vlastníků. Byly vytvo-

řeny flexibilní rozvojové postupy pro „projekty hospodářského regionálního zájmu“, jež vedly k rozptýlené a difúzní urbanizaci, která často předstihla vhodnější místa pro urbanizaci.

Zdroj: ESPON SUPER, 2019.

3.3 Měření udržitelné urbanizace

Projekt ESPON SUPER shromáždil přibližně 200 intervencí, které různými způsoby ovlivňují využívání půdy a ovlivňují tak její udržitelnost. Protože některé z nich nebyly zaměřeny na udržitelnost, ale stále je lze považovat za úspěšné (a účinné, efektivní i relevantní) z hlediska dosažení daných cílů, byl vyvinut **rámec využívající dva pohledy** k posouzení úspěšnosti těchto intervencí: (1) úspěch podle rozsahu samotné intervence (tj. podle vlastních cílů a záměrů) a (2) úspěch z hlediska udržitelného využívání půdy. Pokud jde o druhou možnost, lze rozlišit následující čtyři stupně úspěchu:

1. intervence splňuje cíle udržitelnosti ve všech třech dimenzích (tj. ekonomické, ekologické a sociální);
2. intervence splňuje cíle udržitelnosti v jedné nebo dvou dimenzích a v dalších je neutrální;

3. intervence splňuje cíle udržitelnosti v jedné nebo dvou dimenzích a má nepříznivý dopad na další z nich;
4. intervence nesplňuje cíle udržitelnosti v žádné ze tří dimenzí.

Z hlediska udržitelného využívání půdy by měla být intervence popsána v první situaci považována za úspěšnou, i když míra pokroku není u daných dimenzí stejná. Druhá situace vyžaduje více úvah, protože stagnace v jedné dimenzi a pokrok v dalších mohou být problematické. Třetí situace by měla být považována za neúspěšnou, protože má za následek kompromis nebo pokles a poslední situace je zjevně neúspěšná.

Podle udržitelnosti lze hodnotit nejen intervence, ale také městskou formu. Projekt SUPER přezkoumal odbornou literaturu za účelem odhadnout, jak jsou tyto tři režimy urbanizace (kompaktní, polycentrický a difúzní) úspěšné z hlediska udržitelnosti. Tabulka 1 prezentuje poznatky

synteticky, zatímco samotný projekt obsahuje tabulku, která cituje příslušnou literaturu. Souhrnně lze říci, že mnohé z výsledků daná podezření potvrdily; zamezení šíření urbanizace bylo považováno za ekologicky udržitelné, pokud jde o účinnost využívání půdy a mobilitu (cestovní vzdálenost a způsob dopravy), a difúzní urbanizace přispěla k roztržitosti a byla neudržitelná z hlediska nákladných

veřejných služeb a vybavení. Existovaly však také výsledky, které neodpovídaly běžnému očekávání, jako je sociálně-ekologická neudržitelnost politiky zadržování kvůli koncentraci znečištění a dopadům změny klimatu, stejně jako sociální udržitelnost difúzní urbanizace v důsledku cenové dostupnosti bydlení, sníženého efektu tepelného ostrova a výhod bydlení v blízkosti přírody.

Tabulka 1
Režimy urbanizace a aspekty udržitelnosti

	Kompaktní	Polycentrický	Difúzní
Ekonomická udržitelnost			
HDP, bohatství	+/-	++	+
Veřejné finance	++	+	-
Pracovní místa	++	++	+/-
Dostupnost	+/-	++	+/-
Oblasti podnikání	++	++	+/-
Poptávka po bydlení	-	+	+
Náklady na dopravu	+/-	+	--
Spotřeba energie	+	+	--
Ekologická udržitelnost			
Snížení mobility (autem)	++	++	--
Snížení znečištění včetně CO ₂	++	+	--
Městská zeleň	-	+	+/-
Biodiverzita	+/-	+/-	--
Spotřeba půdy	+	+	--
Přírodní rizika	-	+	+/-
Klimatická změna	+/-	+	+/-
Spotřeba zdrojů	+/-		-
Obnovitelná energie	+/-	+/-	+/-
Prostor pro budoucí zadržování vody	+	+	+
Církulární ekonomika	+	+	-
Sociální udržitelnost			
Zdraví	+/-	+/-	+/-
Dostupné bydlení	+/-	+/-	++
Čistá hodnota / inkluze	+/-	+	--
Veřejný a rekreační prostor	+/-	+	+/-
Typ bydlení (výškové budovy, příměstské části atd.)	+	+	+
Oblasti s kombinovaným využitím	+	++	-
Spokojenost s domácím prostředím	-	+	++

Zdroj: SUPER, 2019.

Legenda: Studie indikovaly ++: silný pozitivní dopad; +: pozitivní dopad; -: negativní dopad;

--: silně negativní dopad pro daný indikátor; +/-: Byly zjištěny protichůdné poznatky mezi studiemi.

4

Nástroje pro udržitelnou urbanizaci

Urbanizaci lze řídit udržitelnějšími směry prostřednictvím územní správy a zásahů do územního plánování, jakými jsou (územní) strategie, nástroje a mechanismy (finanční, fiskální a ekonomické) od evropské po místní úroveň. Díky partnerství městské agendy pro cirkulární ekonomiku, pro udržitelné využívání půdy a řešení inspirovaná přírodou byla vytvořena příručka, která poskytuje široký přehled a analýzu osvědčených postupů opětovného využívání městských pozemků [UAP, 2020]. Ta vytváří základy celkové strategie zaměřené na nový model řízení opětovného využívání měst v souladu se zásadami cirkulární ekonomiky.

Jak již bylo uvedeno, projekt ESPON SUPER také shromáždil více než 200 intervencí, které různými způsoby ovlivňují využívání půdy a mají tak vliv na její udržitelnost. Každá ze shromážděných intervencí byla popsána podle řady základních rysů, např. cíle a typu nástroje. Není divu, že regenerační zásahy (13 % z celkového počtu), byly častěji používány v městských a monocentrických městských oblastech a méně často v oblastech venkovských – je však zajímavé, že podle předběžného posouzení byly podle hodnocení udržitelných cílů a dimenzí neúspěšnější.

Pro metropolitní oblasti jsou charakteristické úzké hospodářské a sociální vazby mezi jejich městskými a předměstskými částmi, které zahrnují řadu místních samospráv. To znamená, že žádná místní samospráva nemá

nástroje k tomu, aby sama zvládla všechny výzvy a příležitosti v rámci metropolitní oblasti. K řešení těchto složitých výzev implementací přístupu metropolitního plánování je proto zapotřebí kombinace nástrojů politik.

Neexistuje jednotný a systematický rámec nástrojů politik pro účinné provádění integrovaného městského plánování. Na základě komplexní analýzy literatury a zkušeností deseti metropolitních oblastí rozlišil projekt ESPON SPIMA (2018) následujících šest klíčových kategorií politických nástrojů: **(1) strategické, (2) koordinační, (3) strukturální, (4) procedurální, (5) finanční a (6) pro spolupráci.** Ve vztahu k těmto deseti metropolitním oblastem zkoumaným v rámci projektu SPIMA jsou nejdůležitějšími kategoriemi nástroje politiky koordinace a spolupráce. Cílem obou kategorií je podpořit proces sdílené správy v metropolitním měřítku, který umožní lepší integraci odpovědností a kompetencí mezi horizontální a vertikální úrovní městské správy. Nástroje procedurální/finanční politiky byly nejméně široce uplatnitelné a nástroje strategické a strukturální politiky zaujímaly mezilehlou pozici.

Tabulka 2 uvádí politické nástroje, které byly považovány za nejvhodnější pro řešení některých specifických identifikovaných výzev. V následujících řádcích jsou uvedeny další podrobnosti a příklady uplatnitelnosti různých typů nástrojů politik.

Tabulka 2

Nástroje politik pro metropolitní oblasti k potenciálnímu řešení identifikovaných výzev

Výzvy	Strategické	Koordináční	Strukturální	Procedurální/finanční	Týkající se spolupráce
Územní struktura a rozvoj					
Potřeba multifunkčního územního plánování		X	X		X
Regenerace postindustriálních oblastí	X				X
Tlak na využití půdy	X			X	X
Zajištění efektivní dopravní infrastruktury, mobility a dostupnosti	X	X	X		X
Suburbanizace (neplánované, živelné rozšiřování měst)	X	X		X	X
Tlak developerů na neplánované, živelné rozšiřování měst		X		X	X
Institucionální					
Potřeba víceúrovňové spolupráce		X	X		X
Nedostatečné financování rozvoje měst		X		X	X
Vypořádání se s meziměstskou/regionální konkurencí		X	X		X
Dosažení společné vize strategických plánů	X	X			X

Zdroj: ESPON SPIMA, 2018.

4.1

Strategické nástroje

Strategické nástroje mají za cíl vyvinout společné postupy pro budoucí rozvoj oblastí. Společným principem strategických nástrojů je, že lze uplatnit při tvorbě a využití souboru více cílů politik a dlouhodobých opatření takovým způsobem, že se navzájem posilují v různých otázkách politik a na různých administrativních úrovních plánování. Toho lze dosáhnout zvýšením politického povědomí a dosažením závazné shody mezi různými skupinami subjektů s rozhodovací pravomocí prostřednictvím strategických vizí rozvoje měst. Výstupem strategických nástrojů budou obecně integrované dokumenty politik, jakými jsou strategické plány pro rozvoj měst nebo strategické plány územní soudržnosti na regionální a místní úrovni. Při používání strategických nástrojů je třeba věnovat zvláštní pozornost jejich propojení s rozhodovacím řízením a převést je do souboru konkrétních akcí a výsledků v plánovacích procesech.

Výhody nástrojů strategické politiky:

- Zajištění institucionální podpory na vyšší úrovni správy prostřednictvím rozvoje společných strategií a vizí týkajících se územního rozvoje měst.
- Mobilizace různých aktérů, kteří mají velký vliv na snahu o metropolitní spolupráci, tj. nejsilnějších „nátlakových skupin“, včetně EU a jednotlivých států.

- Rozvoj politických rámců, včetně politických programů pro udržitelnost měst, vytváření společných strategií a plánů.
- Podpora strategických rozhodnutí celostátního významu včetně procesu decentralizace a ekonomického rozvoje.
- Řešení konkurenčních nároků v územním plánování na místní úrovni. Zmírnění rozporu mezi územním plánováním obcí a územním plánováním na vyšší úrovni prostřednictvím strategického plánování. Získání politické podpory při řešení kompromisů a usnadnění vyjednávání mezi vlastníky pozemků, podniky a místními samosprávami s cílem maximalizovat veřejné výhody v rámci rozvoje měst.

Strategické plánování je základem holistického, inkuzivního, participativního a integrovaného plánovacího přístupu. Při existenci složitých systémů správy a mnoha zainteresovaných subjektů je vhodnější použít strategický přístup. Strukturuje to interakci mezi subjekty v rozhodovacím procesu, harmonizuje rozdílné plány a integruje transformaci. Úkolem je nejen připravit strategický plán pro tuto oblast integrující tři hlavní problémy udržitelnosti – ekonomický (pro zisk), sociální (pro lidi) a ekologický (pro planetu), ale také řídit dlouhodobý rozvoj. Strategický plán musí najít konkrétní odpovědi na aktuální životní otázky, což bude nejlepším potvrzením účinnosti jeho postupů. Je navržen jako přírůstkový a adaptivní při sledování pěti konvergujících a interakčních domén:

1. například **prostorová doména** s cílem založit urbání kvalitu jako hybnou sílu, rozvíjet propojení na venkovské oblasti nebo přispívat k zachování kulturních a krajinných zdrojů;
2. **doména pro správu** s cílem definovat procesy a nástroje pro shodu mezi aktéry zaměřenou na společné plánování a dosažení a provádění cílů, jakož i na identifikaci systémů hodnocení;
3. **ekonomická doména** s cílem identifikovat potřebný kapitál zajišťující proveditelnost a vytvářet přidanou hodnotu z interakce různých kapitálů (finančních, lidských, sociálních a územních);
4. **regulační doména** s cílem definovat pravidla zaměřená na ochranu možnosti výběru v průběhu času nebo v případě změn ve vedení;
5. **kommunikativní doména** s cílem podporovat úmluvu komunity mezi různými subjekty pro posílení budoucích společných aktivit.

PŘÍPAD 4

Strategický rozvoj přeměny přístavu v Kodani



Rada kodaňského jižního přístavu (Sydhavn) chtěla přeměnit oblast bývalého průmyslového přístavu na moderní městskou čtvrť s kanceláři a bydlením, která by do tohoto města přilákala nové obyvatele.

V polovině 90. let, kdy byla Kodaň pod ekonomickým tlakem, byl v městském plánu označen Sydhavn jako oblast zaměřená na bydlení. Projekt byl koncipován jako **součást širší strategie inovace města** a jako využití nábřeží a bývalé přístavní oblasti vedoucí k vytvoření atraktivního městského prostředí. Hlavní důvod projektu byl ekonomický, ale zahrnoval i sociální aspekty (tj. atraktivní bydlení pro střední třídu, ale také sociální bydlení) a v menší míře také aspekty ekologické. V tomto případě obec nebyla vlastníkem půdy (tím byla developerská společnost) a byla nucena spoléhat na **soukromé organizace**, aby mohla zástavět pozemky a poskytnout veřejná zařízení v souladu

se zákonem o plánování. Kromě zákonných plánovacích nástrojů vypracovali hlavní vlastníci půdy a obec komplexní plán, který byl základem pro následné místní plány. Tuto intervenci lze považovat za nástroj „měkké“ správy, který nemá žádnou formální moc, ale má moc symbolickou, reprezentativní a komunikační.

Tato transformace je považována za smíšený úspěch ve vztahu k rozsahu intervence co do nedostatku kulturních institucí a rekreačních prostor. To lze částečně vysvětlit institucionálním návrhem a tržním přístupem. Udržitelné využívání půdy je považováno za úspěšné, protože projekt vytvořil hustou městskou zástavbu v bývalém průmyslovém areálu.

Zdroj: ESPON SUPER, 2019.

Opětovné využití prostor a budov lze považovat za jednu z **cirkulárních strategií**, které jsou méně radikální, ale pomáhají snižovat spotřebu surovin a zdrojů, a tím pozitivně ovlivňují životní prostředí prodloužením životnosti produktů a jejich částí. Projekt ESPON CIRCTER (2019) naznačil, že je klíčové propojit takovou strategii s jasnými opatřeními politik, a že financování znamená vlastnictví

strategie a shromáždění politického „nákupu“ (buy-in). Zapojení vedení orgánů veřejné správy, jakými jsou regionální úředníci, starostové nebo prefekti, by dalo větší váhu procesu stanovování priorit. V závislosti na regionálním kontextu mohou být výsledky této etapy samozřejmě dále podrobeny regionálním nebo místním politickým legislativním procesům v městských nebo regionálních radách, které mohou poskytnout konečné schválení strategie.

PŘÍPAD 5

Regenerace jako součást strategie cirkulární ekonomiky Mariboru



Město Maribor chce provádět svou regeneraci prostřednictvím veřejných a soukromých investic do veřejných a doplňkových prostor s cílem zvýšit kvalitu života občanů. Kromě toho se snaží aktivovat místní sociální a ekonomický potenciál vytvářením projektů zahrnujících cirkulární obchodní modely a místní produkci potravin. Chce také dále rozvíjet udržitelnou městskou mobilitu prostřednictvím městské cyklistické infrastruktury a multimodálních prostředků veřejné dopravy.

V červnu 2018 schválila Rada Mariboru strategii pro cirkulární ekonomiku. Základní myšlenkou této strategie je modulární systém pro správu všech zdrojů dostupných v obci a širším městském prostředí. Jeden ze sedmi pilířů strategie souvisí s urbánní regenerací.

Zdroj: ESPON CIRCTER, 2019.

4.2

Koordinační nástroje

Koordinační nástroje odkazují na zřízení specializovaných koordinačních orgánů pro společnou přípravu plánů a strategií. Společným principem koordinačních nástrojů je, že je lze použít k vytvoření orgánů ke koordinaci metropolitního rozvoje napříč politickými a administrativními úrovněmi vlády. Toho lze dosáhnout implementací koordinovaného rozhodování: centralizovanou/decentralizovanou nebo víceúrovňovou koordinací. Koordinační nástroje obecně vyústí v práci kontrolních orgánů, např. metropolitních orgánů, interorganizačních výborů nebo orgánů managementu. Při používání koordinačních nástrojů je třeba věnovat zvláštní pozornost dosažení efektivní koordinace mezi institucemi, což vede ke sdíleným postupům plánování mezi specializovanými odděleními a úrovněmi správy.

Mezi výhody nástrojů koordinační politiky patří:

- zřízení koordinačních orgánů k řízení procesu rozvoje měst mobilizací různých úrovní správy za účelem koordinace akcí nebo strategií;
- převod funkcí, které vyžadují určitou odbornost a spolupráci, jež není k dispozici na místní úrovni, na koordinační orgán se zastoupením místním vedením, zatímco obce zůstanou nezávislé na svých starostech;

- prostřednictvím koordinace dojde k dosažení mobilizace a organizace příslušných aktérů ve vývoji územních plánů, zahájení jednání mezi vlastníky půdy, podniky a místními samosprávami.

Víceúrovňová a multiagenturní správa se ukázala být klíčovým prvkem projektů regenerace města. K tomu je zapotřebí horizontální (meziměstské) i vertikální (víceúrovňové) koordinace. K dosažení udržitelného a zdokonaleného metropolitního plánování v průběhu času je zapotřebí prostředí pro spolupráci mezi místními samosprávami i dobře sladěné politiky a iniciativy mezi vládními úrovněmi. To má v územním plánování a rozhodování obvykle jak politický, tak technický rozměr. Vyžaduje to dobře zavedené a akceptované komunikační kanály pro synchronizaci různých strategií a územních plánů. Vládní plány na vyšší úrovni musejí být v souladu s plány místní samosprávy a metropolitní rozhodnutí by měla být také reflektována v místních územních plánech na základě úzkých a iterativních konzultací a procesu sdílené správy.

Nezávisle na tom, zda proces probíhá převážně zdola nahoru nebo shora dolů, budou jakoukoli **novou metropolitní institucionální strukturou** ovlivněny místní složky. Spolupráce mezi místními samosprávami může být podporována pobídkami nebo dokonce vyžadována regionální nebo národní vládou prostřednictvím mezivládních systémů, právních rámců nebo zvláštních finančních pobídek. Zkušenosti měst však ukazují, že žádná ujednání o řízení nejsou účinná a udržitelná, pokud zúčastněné místní samosprávy tato ujednání aktivně nepodporují.

PŘÍPAD 6

Plánování prostřednictvím koordinace městských aglomerací ve Francii (FR)



Francouzský model plánování koordinací městských aglomerací je inovativním příkladem, který kombinuje prvky shora dolů a zdola nahoru: národní úroveň vytváří právní rámec pro strategickou spolupráci mezi obcemi.

Připojit se k těmto orgánům zůstává dobrovolným rozhodnutím obcí.

Zdroj: ESPON SPIMA, 2018.

Sdílená metropolitní správa je považována za cestu vpřed s tím, že rozhodovací procesy a demokratická moc nemusejí odrážet realitu současného územního rozvoje. „Skutečný život“ již možná překročil formální vládní struktury územního plánování. Je třeba přejít od těchto samotných formálních struktur k režimům sdílené správy, které umožňují spolupráci na skutečném funkčním vývoji měst v metropolitních oblastech. V současné době správní jurisdikce v celé Evropě neodpovídá funkčním geografickým, což vede k roztržitému veřejným politikám a nesouladu mezi politickými geografii a geografii sítí vzájemných vztahů mezi lidmi a podniky, od místního po globální měřítko. **Funkční přístup** k městské správě se tomuto narušení vyhýbá a znamená větší důraz na politické instituce spojené s územími s „měkkými“ hranicemi nebo bez hranic, vymezené podle dané oblasti politiky a překrývající se s jinými funkčními oblastmi, a to v různých měřítcích.

ESPON byl vždy silným zastáncem funkčního přístupu při plánování. Tento přístup umožňuje zachytit a řídit vývojové procesy v geografickém měřítku, které nejsou vázány správními hranicemi, ale odrážejí realitu rostoucího propojení mezi jednotlivými místy na základě mobility lidí, zboží a služeb. Funkční přístup vyžaduje silnější spolupráci mezi místy a naopak stimuluje jejich perspektivu rozvoje alespoň dvěma způsoby:

- umožnit jim zvýšit základnu zdrojů, která je nezbytná pro uspokojení potřeb lidí co do blahobytu;
- zajistit efektivitu investic prostřednictvím jejich koordinovaného využívání a zabránění zbytečným/překrývajícím se investicím.

Funkční přístup v politikách plánování, správy a investic proto pomáhá podporovat rozvojový potenciál míst, včetně zvládání a přizpůsobování se vnější mobilitě pracovních sil a odlivu mozků, a to prostřednictvím efektivnější víceúrovňové správy, která reaguje na rozvojové výzvy holističtější a inkluzivnější způsobem.

PŘÍPAD 7

Strategický a funkční přístup k regeneraci v Turíně (IT)



Turínská rada usiluje o to, aby se město transformovalo a znova vyvážilo proměnou z průmyslové lokality na turistickou a atraktivní oblast. Klíčovou výzvou je zavedení regenerační strategie, která je založena na sloučení hierarchií, meziodvětvové spolupráci a koordinaci úsilí mezi všemi 316 obcemi.

V roce 2014 formuloval národní zákon 10 metropolitních měst v Itálii. Metropolitní město Turín (the Metropolitan City of Turin – MCT) je jedním z nich. Předpokládá se, že nová oblast MCT bude mít jasné rozdělení územních oblastí na základě funkčnosti, což povede ke snížení místní fragmentace, k soudržnější prostorové struktuře funkcí a toků a k demokratičtějšímu zastoupení různých územních oblastí na velkém území MCT. Složitý analytický

proces s ohledem na mnoho různých hranic a stávajících struktur vedl k formálnímu rozdělení MCT na 11 **homogenních zón** (což není v souladu s typologií funkčních městských oblastí OECD/ES).

Orgán MCT má strategickou plánovací roli a koordinační funkci napříč obcemi v MCT a je odpovědný za celkový strategický rozvoj území. V listopadu 2015 zahájil proces přípravy Metropolitního strategického plánu (Metropolitan Strategic Plan – MSP), který řeší základní potřeby metropolitní komunity a poskytuje řešení klíčových problémů. Očekává se, že MSP bude růst jako komplexní a integrovaný přístup k metropolitnímu plánování a rozvoji.

Zdroj: ESPON SPIMA, 2018.

4.3 Strukturální nástroje

Nástroje strukturální politiky zahrnují posílení spolupráce mezi příslušnými orgány prostřednictvím restrukturalizace odboru plánování tak, aby bylo možné účinněji koordinovat práci s ostatními odbory. Společným principem strukturálních nástrojů je, že je lze použít k formalizaci vztahů, kompetencí a odpovědností napříč sektorovými vládními strukturami. Toho lze dosáhnout přizpůsobením nových organizačních struktur (oddělení, týmy odborníků) tak, aby řešily metropolitní rozvoj správními postupy regionálních a místních samospráv. Strukturální nástroje obecně povedou ke sloučení organizačních struktur a/nebo efektivnímu rozdělení odpovědností mezi různé organizace/oddělení regionálních a místních orgánů a dalších příslušných institucí. Při používání strukturálních nástrojů je třeba věnovat zvláštní pozornost výběru vhodných a účinných strukturálních změn v regionálních a místních správách, které mohou poskytnout kapacity potřebné pro metropolitní plánování.

Mezi výhody nástrojů strukturální politiky patří:

- vytvoření odpovídající institucionální struktury, která podpoří přechod od rigidního (hierarchického) vládního systému k horizontální sdílené správě;
- vytvoření jasných institucionálních struktur, jakými jsou konsolidované orgány (oddělení, rady atd.), pro správu měst může umožnit lepší koordinaci, spolupráci a komunikaci mezi příslušnými institucemi a hráči.

Nová metropolitní instituce nebo institucionální struktura bude účinná, pokud bude mít jasně definované povinnosti (tj. takové, které se nepřekrývají, jsou snadno srozumitelné atd.). Role metropolitní instituce by měla být jasně spojena s aktivitami dalších místních aktérů a úrovní správy. Nové metropolitní instituce, zejména pokud jsou jmenovány spíše vyšší úrovní vlády než místními komunitami, mohou vytvářet „odstup“ mezi vládou a občany. U metropolitní vlády druhého stupně je zásadní zajistit, aby byla veřejnost dobře informována a mohla snadno určit, za co je odpovědná jejich místní samospráva a jejich správa na metropolitní úrovni, aby byla zaručena odpovědnost.

Jakékoli nové institucionální uspořádání na metropolitní úrovni musí být podpořeno schválenými **finančními dohodami**. To může například zahrnovat sdílení výdajů na služby podle určitého vzorce, koordinovanou mobilizaci výnosů (prostřednictvím uživatelských poplatků, daní z nemovitosti, účelově vázaných daní atd.) nebo společné financování (nebo společnou mobilizaci financování) investic. Tento proces může vyžadovat důkladnou analýzu a vyjednávání, protože silné stránky zdrojů příjmů, které jsou k dispozici každé místní samosprávě, se mohou výrazně lišit. V případě nového regionálního orgánu nebo vlády na metropolitní úrovni je zásadní, aby měly přístup k dostatečným a spolehlivým zdrojům financování, aby mohly udržitelným způsobem plnit své mandáty.

PŘÍPAD 8

Nové institucionální struktury pro přestavbu letiště v Plzni



Městská rada v Plzni chtěla přestavět bývalé letiště (technicky se jedná o brownfield), které se táhne od hranice města směrem k jeho středu, na průmyslovou základnu tohoto města a regionu.

Bývalé letiště bylo identifikováno jako oblast potenciálního rozvoje na počátku 90. let. V roce 1995 byl městským zastupitelstvem v Plzni schválen nový územní plán. Aby bylo možné rozšířit plán na celou oblast, bylo nutné připravit **strategický plán rozvoje**. Tento proces byl pro město Plzeň novinkou. Zpočátku byla strategie neformální (tichá strategie), ale brzy se transformovala do oficiálních měst-

ských politik, programovacích a plánovacích dokumentů (statutární místní plán). Navíc **došlo k vytvoření nové institucionální struktury**, např. Odbor rozvoje a plánování a Pilsen Holding, JSC.

Přestavba byla považována za úspěšnou, protože bylo dosaženo prvotních cílů. Průmyslová zóna se stala místem pro více než 40 společností a vytvořila mezi 11 000 a 15 000 pracovními místy.

Zdroj: ESPON SUPER, 2019.

4.4

Procedurální nástroje

Procedurální nástroje mají omezující a kontrolní funkci shora dolů pro městský růst (alokační a územní předpisy týkající se urbanistického členění, získávání půdy, vyvlastňování půdy atd.). Společným principem procedurálních nástrojů je, že je lze použít k nastavení zákonných a povinných mechanismů pro metropolitní plánování (předpisy pro zřízení metropolitních oblastí, zákonné předpisy o využívání půdy atd.). Toho lze dosáhnout prosazováním konkrétních právních postupů ze strany regionálních a místních samospráv založených na předpisech shora dolů a procesu dodržování předpisů. Procedurální nástroje obecně přinesou posouzení životního prostředí a strategické posouzení dopadů. Při používání procedurálních nástrojů je třeba věnovat zvláštní pozornost rozvoji účinného regulačního rámce, který může zajistit soulad mezi různými územními plány (co do využití území) různých orgánů a podpořit rozhodovací proces.

Mezi výhody procedurálních nástrojů politik patří:

- Rozvoj legislativy nebo regulačních mechanismů vládou nebo místní samosprávou zaměřený na metropolitní plánování může sloužit jako základ pro legitimizaci

statutu metropolitních oblastí. V některých případech může být nezbytným předpokladem pro stanovení jasných kompetencí v metropolitním plánování přístup shora dolů.

- I když na metropolitní úrovni existují vizionářské územní plány nebo strategie, implementace těchto plánů může být slabá. Ke zlepšení procesu implementace na místní úrovni lze použít specifické regulační mechanismy. Patří mezi ně různé kategorie územních plánů, zvláště ujednání o využívání půdy, nástroje získávání půdy, mechanismy sdílení daní, systémy fiskálních bonusů, financování prostřednictvím velkých investic do infrastruktury a pilotní (přeshraniční) projekty.

Regulační nebo procesní opatření jsou jedním z nejdůležitějších politických nástrojů, které mohou být velmi účinné při dosahování konkrétních cílů nebo výsledků. Například přechod na cirkulární ekonomiku řeší problémy v oblasti životního prostředí, které vyžadují silné intervence státu. Regulační nástroje, jako například **stanovení limitů nebo cílů**, mohou přispět k podpoře tohoto přechodu. Stanovení cílů pro upřednostnění přeměny brownfieldů před stavbou na zelené louce, zákaz neudržitelných produktů nebo materiálů atd. lze aplikovat na místní i národní úrovni.

PŘÍPAD 9**Cíl rozvoje brownfieldů
ve Velké Británii**

Vláda Spojeného království si stanovila cíl, aby do roku 2008 bylo nejméně 60 % veškerého nového bydlení postaveno na území brownfieldů. K roku 2008 se rozvoj bydlení na území brownfieldů napříč regiony Anglie blížil 80 %. Navzdory tomuto nesmírnému kvantitativnímu úspěchu bylo

zaznamenáno, že vzorce a rozsah opětovného využívání brownfieldů pro rozvoj bydlení se v jednotlivých anglických regionech velmi liší.

Zdroj: SUPER, 2019.

Opětovné využívání prostor a budov zahrnuje také nakládání se stavebním a demoličním odpadem, který by mohl být použit znovu. **Opětovné použití stavebního a demoličního odpadu** (C&DW) je ekonomicky a ekologicky životaschopné pouze na území omezené místní úrovní kvůli vysokému objemu a vysokým nákladům na dopravu, což vede k potenciálně negativním dopadům na životní prostředí. Kvalita opětovně použitých, recyklovaných, repa-

sovaných a opravených výrobků však vzrůstá. Regulační opatření usilují o zajištění kvality těchto produktů, jejich procesů, obsahu atd. co do lepší propagace produktů vyrobených ze sekundárních materiálů. Dobře zavedený a úspěšný příklad pochází z Nizozemska a týká se opětovného použití materiálů C&DW v projektech výstavby silnic.

PŘÍPAD 10**Regulace kvality recyklovaného stavebního
odpadu v Nizozemsku**

Hlavní hnací silou recyklace v Nizozemsku je pevný rámec legislativy, která zakazuje skládkování mnoha druhů odpadu včetně C&DW. Bezpečné používání recyklovaných materiálů při stavbě silnic (a jejich další využití v nebo na půdě) je regulováno směrnici **Vyhláška o kvalitě půdy**, která stanoví mezní hodnoty pro vyluhování. Několik právních předpisů (které se týkají např. azbestu) dále zajišťuje, že do recyklačních zařízení se dostává pouze inertní odpad, který není nebezpečný. Během procesu přejímky u brány recyklačního zařízení se provádí závěrečná kontrola dováženého odpadu.

Požadavky na použití materiálů při stavbě silnic jsou stanoveny **národní směrnici** – ustanovením o standardech

RAW. Recyklované agregáty splňují všechny požadavky na bezpečné použití při stavbě silnic, protože zpracování kvalitních recyklovaných materiálů začíná dlouhou dobu před demolicí. Navíc tím, že se ve veřejných zakázkách na stavbu silnic vyžadovalo používání hlavně recyklovaného C&DW místo původních materiálů z koryt řek nebo lomů, byl vytvořen velký a stabilní trh. Dnes je v Nizozemsku recyklováno téměř 100 % C&DW.

Poučení: Zajištění kvality druhotného materiálu je důležité pro budování důvěry spotřebitelů v rámci cirkulární ekonomiky.

Zdroj: ESPON CIRCTER, 2019.

Směrnice EU o energetické náročnosti budov [Evropská komise, 2010] má za cíl snížit dopad na životní prostředí způsobený spotřebou energie ve veřejném sektoru prostřednictvím **ekologických veřejných zakázek** (Green Public Procurement GPP). GPP může zvýšit poptávku po cirkulárních materiálech, produktech a službách během fáze výstavby projektu (např. budovy a silnice) a co do životnosti projektu (např. renovace a spotřební materiál). Stavebnictví je jedním z klíčových odvětví, na něž se GPP zaměřuje. Jsou zde také kritéria pro pokrytí surovin, např. dřeva, hliníku, oceli, betonu a skla, jakož i stavebních výrobků, např. oken, stěn a podlahových krytin, top-

ných a chladicích zařízení, provozních problémů budov na konci životnosti, služeb údržby a plnění smluv o výkonu prací na místě. Kritéria GPP EU lze použít k usnadnění zahrnutí ekologických požadavků do dokumentace veřejných zakázek. Použití kritérií GPP v procesu opětovného využití prostor a budov může podpořit ekodesign a design pro recyklovatelnost, rozšířenou odpovědnost výrobce, předcházení vzniku odpadu, opětovné použití a renovaci. Platforma EC GPP¹⁾ nabízí mnoho užitečných zdrojů, osvědčených postupů a pokynů, jak inovovat směrem k cirkulárnímu zadávání veřejných zakázek.

PŘÍPAD 11

GPP pro regeneraci měst v Turíně



V roce 2011 vypracovalo město Turín ambiciózní a podrobný soubor environmentálních pokynů pro regeneraci čtvrti Barriera di Milano. Tento integrovaný program urbaního rozvoje zahrnoval 15 stavebních projektů s celkovými investičními náklady 35 milionů EUR.

Pro všechny činnosti v rámci zadávání zakázek spojené s programem regenerace byly vyvinuty dva typy environmentálních kritérií. První typ kritérií souvisel se zlepšením místního prostředí a významným ovlivněním návrhu s cílem zlepšit použitelnost konečného prostoru, ovlivnit celkovou environmentální pohodu a zlepšit obyvatelnost oblastí i zahrnout aspekty, jako je správa povrchové dešťové vody, použití místních stromů, zelené střechy a fasády a trvanlivost materiálů použitých pro povrchovou úpravu. Druhý typ kritérií souvisel s dopady konstrukčních prvků

na životní cyklus a zahrnoval aspekty, jakými jsou použití recyklovaných materiálů a energetické požadavky na systémy vytápění a osvětlení. Tato kritéria byla zahrnuta do tendrů na podporu výběru produktů, technik a technologií, které jsou co nejnovativnější a nejšetnější k životnímu prostředí.

Jedním ze stavebních projektů byl rozvoj nového městského parku Spina4 na ploše 43 000 m², která bývala obsazena budovami automobilového průmyslu. Mnoho udržitelných prvků bylo zahrnuto do návrhu založeného na souboru environmentálních pokynů, jakými jsou fotovoltické panely, fotokatalytická dlažba, světelné diody (LED) a použití recyklovaných materiálů.

Zdroj: SCI-Network, 2012.

4.5

Finanční nástroje

Finanční nástroje regulují vývoj prostřednictvím daňových, fiskálních nebo dotačních systémů, jakými jsou daň z nemovitosti nebo z využívání půdy a kompenzační opatření pro vlastníky pozemků. Společným principem finančních nástrojů je, že je lze použít k řízení legálních, povinných mechanismů pro metropolitní plánování (daňové předpisy atd.). Finanční nástroje obecně budou mít za následek hospodářské intervence, jakými jsou poplatky a daně za využívání přírodních zdrojů a půdy. Při využívání finančních nástrojů je třeba věnovat zvláštní pozornost rozvoji účinného regulačního rámce, který může

zajistit soulad mezi různými územními plány (co do využití půdy) různých orgánů a podpořit rozhodovací proces.

Mezi výhody nástrojů finanční politiky patří:

- účelové financování metropolitní spolupráce s podmínkou, že regionální a místní orgány mohou hrát klíčovou roli při zahájení metropolitního územního plánování;
- vytváření „win-win“ hospodářských stimulů prospěšných pro zahájení přístupu metropolitního územního plánování;
- získání dostatečného financování na podporu rozsáhlejších vyjednávacích a konzultačních procesů;

1) Viz: <http://ec.europa.eu/environment/gpp/>

- zavedení vyváženého daňového systému ke snížení daňové konkurence.

Ve srovnání s rozvojem na zelené louce je přestavba brownfieldů často proveditelná pouze okrajově nebo neekonomicky. Aby se zvýšila konkurenceschopnost, je

nutné provést kompletní balíček opatření, včetně ekonomických, právních a daňových pobídek. V období mezi lety 2000–2006 **Strukturální fondy** vynaložené pro EU25 dosahovaly výše 2,25 miliardy EUR na obnovu průmyslových areálů a přibližně 2 miliardy EUR na obnovu městských oblastí.

PŘÍPAD 12

Využívání fondů EU na regeneraci měst v Lodži



Město Lodž dlouhou dobu fungovalo bez místních územních plánů, což byla skutečnost, která byla považována za hlavní problém zejména pro centrum města. Místní orgány, které byly motivovány možností financování revitalizace ze strany EU, vyvinuly snahu zahájit místní územní plánování. Byl zřízen revitalizační výbor, který se skládá

z různých zainteresovaných subjektů (nevládní, rezidenti, podnikatelé atd.) a byl přijat Místní program revitalizace. Výsledkem byly úspěšné realizace několika velkých investic financovaných EU.

Zdroj: ESPON COMPASS, 2018.

Začleněním cirkulární ekonomiky do projektů regenerace měst lze získat přístup k regionálním, národním a evropským finančním tokům souvisejícím s Regionální strategií

pro výzkum a inovace pro inteligentní specializaci (RIS3). Mohlo by se navíc rozšířit zapojení zainteresovaných subjektů do inovativních akcí a projektů.

PŘÍPAD 13

Využití programu Interreg na podporu komunikace při sanaci brownfieldů v Norrköpingu



Norrköping, středně velké město ve švédském regionu Östergötland, se zaměřilo na přestavbu své vnitřní přístavní oblasti v blízkosti vlakového nádraží na atraktivní městskou čtvrť s dobrou železniční dostupností. Tento projekt přestavby orientovaný na brownfieldy vyžadoval sanaci kontaminované půdy.

S cílem zajistit, aby bylo podzemní znečištění viditelné, byl za využití **fondů Interreg** vytvořen nový nástroj. Tento ná-

stroj umožňuje trojrozměrné (3D) vizualizace pod úrovní terénu. Testování nástroje s více než 400 účastníky přineslo dobré výsledky. Tento nástroj lze použít v procesech plánování a rozhodování jako platformu pro komunikaci mezi různými zainteresovanými subjekty (občané, pláovači, developři, politici).

Zdroj: ESPON COMPASS, 2018.

Regenerace s sebou může nést značné náklady a bez zdrojů veřejného financování se města mohou stát závislými na soukromém sektoru. Na jedné straně to přináší rizika spojená se spoléháním se na spekulativní formy rozvoje, které mohou nebo nemusí být úspěšné. Na druhé straně může přílišné spoléhání se na financování ze soukromého sektoru vést k rizikům spojeným s inkluzivností využití a „nákupem“ (buy-in) občanů.

Přímé financování včetně půjček, dotací a grantů na projekty, podnikání a infrastrukturu je běžně používaným nástrojem napříč zeměmi a používají jej vlády všech úrovní. Regiony a města mohou přizpůsobit nástroje financování podpoře rozvoje brownfieldů nebo projektů regenerace měst. Zdá se, že u většiny regeneračních projektů studovaných projektem ESPON ENSURE existuje **kombinace veřejného a soukromého financování** podporující jejich regeneraci.

PŘÍPAD 14

Kombinace veřejného a soukromého financování regenerace v Brestu (Francie)



V Brestu ukončení některých činností námořnictva poskytl prostor pro cennou regeneraci v oblastech blízko centra města. Pro regeneraci a flexibilitu plánů byly připraveny plánovací dokumenty a široká shoda mezi zainteresovanými subjekty přispěla k vytvoření základu pro pozitivní implementaci.

Metropole Brest dokázala přilákat finanční prostředky z vyšších administrativních úrovní tím, že vyčlenila personál pro určení polohy města směrem k **různým programům financování** zejména na národní a evropské úrovni. Navíc stav zóny koordinovaného plánování v oblasti komerčních přístavů znamenal, že vlastníci pozemků museli zaplatit „**daň za plánování**“ svých realitních projektů, což umožnilo veřejnému sektoru získat peníze na regeneraci veřejné infrastruktury této oblasti (silnice, chodníky atd.). Kromě toho financování projektu často zahrnovalo rozmanitost veřejných aktérů na různých úrovních, což bylo poháněno schopností metropole Brest uvádět na trh tyto

příležitosti k přilákání **soukromých zdrojů financování od realitních investorů a developerů**. Ačkoli hybnou silou bylo veřejné financování, pro rozvoj soukromých nemovitostí a činností včetně kanceláří, bydlení a obchodů bylo nezbytné soukromé financování. **Tato kombinace nadnárodního, národního a regionálního financování se jeví jako klíčový katalyzátor.**

Bylo dosaženo obecnějších celkových cílů a zamýšlených výsledků, např. regenerace brownfieldů, vytvoření nových městských funkcí podél nábreží a zachování vybraných aktivit námořního přístavu. Ne všechny plány však byly dodrženy, například plánované zelené plochy v obchodním přístavu a všechny volné výhledy plánované mezi městem, mořem a přístavem, a to kvůli výstavbě budov vyšších, než bylo plánováno.

Zdroj: ESPON ENSURE, 2019.

Projekt ESPON ENSURE doporučuje posílení efektivního, inovativního a komplexního finančního modelu na podporu regenerace přístavního města. U projektu regenerace je obecně důležité vyvážit financování veřejného a soukromého sektoru při zavádění účinného, inovativního a komplexního finančního modelu. Z toho vyplývá, že načasování získávání různých druhů financování je zásadní, a že dostupnost financování je vždy časově podmíněná a závisí na ekonomických cyklech a „zdraví“ veřejných financí. Efektivní kombinace nadnárodního, národního a regionálního financování a řízení celkové soudržnosti a trvalé implementace daného projektu je klíčem k úspěšnému regeneračnímu projektu.

Použití **fiskálních pobídek** nebo podpora konkrétních typů podniků či investice do ekonomických aktivit je v mnoha zemích poměrně populární. Vlády začaly zkoumat využití těchto nástrojů k podpoře „zelených“

ekonomických aktivit. Například fiskální pobídky k začlenění čistých technologií do výrobního procesu jsou nyní k dispozici v Baskicku, Nizozemsku, Velké Británii atd. Regiony a města mohou v rámci svého místního daňového systému použít fiskální pobídky na podporu investic do cirkulárních podniků a technologií.

Projekt ESPON SPIMA zjistil, že podpora pouze na národní nebo regionální úrovni často nestačí k dosažení konkrétní změny v neudržitelných oblastech. Často je zapotřebí **navrhnout pobídky** pro pokrok ve správě měst a nejsilnější pobídky mají tendenci souviset s financováním. Veškeré změny nebo vylepšení stávajících politik nebo rámců pro územní plánování a/nebo financování na úrovni místní správy musejí (nebo by měly) být brány v úvahu současně, aby se zajistilo, že tyto politiky budou dobře sladěny na všech úrovních správy.

PŘÍPAD 15

Pobídky ke zvýšení ekologizace střech v Linci



V 60. a 70. letech zažil Linec hospodářský rozmach spojený s výraznou degradací životního prostředí, což vedlo k dramatickým ztrátám zelených ploch a ztrátě kvality života.

Městský plán zeleně z roku 1984 zahrnoval mimo jiné **pobídky** ke zvýšení ekologizace v zastavěných oblastech vedoucích ke snížení znečištění ovzduší. Byl založen na následujících čtyřech pilířích: (1) spolehlivý základní výzkum, (2) právně závazné plány rozvoje, (3) finanční podpora a (4) informace a reklama. Plán se významně opíral o statutární

nástroje, zatímco na regionální úrovni bylo prováděno neformálnější plánování ve formě regionálních fór.

S pomocí tohoto plánu a pobídek se město Linec transformovalo na postindustriální město a od roku 2008 je oficiálně uznáváno jako přední město se zelenými střechami v Rakousku.

Zdroj: ESPON SUPER, 2019.

4.6

Nástroje pro spolupráci

Cílem nástrojů pro spolupráci je zavést konkrétní snahy o spolupráci se stejnou účastí všech dotčených zainteresovaných subjektů, které vedou k dohodám o konkrétním plánu.

Společným principem nástrojů pro spolupráci je, že je lze použít k vytvoření procesů spolupráce mezi širokou škálou aktérů s konečným cílem splnit výzvy rozvoje měst. Toho lze dosáhnout zapojením více aktérů do procesu metropolitního plánování (napříč úrovněmi vládních a politických sektorů) prostřednictvím konzultací, komunikace a vyjednávání mezi aktéry. Nástroje pro spolupráci obecně vyústí v kooperativní podniky s účastí více hráčů. Při používání nástrojů pro spolupráci je třeba věnovat zvláštní pozornost zajištění účinné a nepřetržité komunikace a budování konsensu mezi více hráči v neustále se měnícím institucionálním prostředí a v rozhodovacích procesech.

Mezi výhody nástrojů politiky spolupráce patří:

- podpora zapojení, účasti a komunikace mezi aktéry napříč roztržitými strukturami správy s cílem posílit interakci aktérů a jejich postavení v souvislosti se zapojením se do sítě sdílené správy pro strategické předjímání, plánování a provádění rozvoje měst;
- mobilizace stávajícího úsilí o spolupráci, tedy např. záležitostí v oblasti dopravy přesahující hranice města, s cílem zahájení spolupráce v dalších politických otázkách;
- vytváření podnětu shora dolů a zdola nahoru pro spolupráci buď prostřednictvím formálního uznání, finanční podpory nebo dohod o spolupráci stanovených vládními aktéry;

- shora dolů: pokud existují složité střety zájmů, které mohou mít dopad na větší území, je důležitá role národní vlády při zahájení spolupráce.
- zdola nahoru: skupiny menších obcí včetně komunit a podniků lze mobilizovat přístupem zdola nahoru v politické otázce nebo oblasti, kterou lze také rozšířit na úroveň jiných aktérů a vlád.

Zapojení všech příslušných aktérů do procesu je klíčem k zajištění úspěšné regenerační aktivity. Prvním krokem je pochopit, s jakými hlavními aktéry, partnery a zainteresovanými subjekty je třeba pracovat a proč a jaké jsou jejich vztahy a názory na metropolitní výzvy a příležitosti? Je třeba vzít v úvahu nejen vládní aktéry napříč různými úrovněmi a politickými odvětvími, ale také rezidentní skupiny, podniky, nevládní organizace, environmentální skupiny, výzkumné subjekty atd. Druhým krokem je určit, jak lze zainteresované subjekty mobilizovat pro projekt regenerace a v jakém směru by projekt mohli využít. Zapojení zainteresovaných subjektů by mělo začít co nejdříve, např. prostřednictvím průzkumů veřejného mínění a dialogů o koncepci samotného procesu. Mohou nastat konkrétní situace, kdy je třeba vyvinout více společného úsilí při hledání názorů a zpětné vazby od místních zainteresovaných subjektů prostřednictvím různých prostředků a médií. Je obzvláště důležité, aby veškeré náklady nebo přínosy byly sděleny jasným způsobem, aby byl vysvětlen jakýkoli dopad na obyvatele (např. jako uživatele veřejných služeb, jako daňové poplatníky, jako voliče), a také jakým způsobem bude mít veřejnost přístup k jakémukoli navrhovanému novému procesu řízení měst.

Zapojení občanů se stalo základní součástí většiny plánovacích a regeneračních aktivit. Například Norrköping (SE) vzbudil zájem lidí prostřednictvím jedinečných vizuálních prvků zvaných „Autopsie Země“ a pořádáním několika komunitních setkání a konzultací během celého procesu. Reykjavík (IS) pořádá komunitní setkání v každé měst-

ské čtvrti a zajišťoval, aby žádosti občanů byly vyslyšeny a přijímány v rámci plánů v případech, kdy to bylo možné. Basilej (CH) vyvinula monitorovací skupinu zahrnující občany i další organizace. Jejich zpětná vazba není závazná, ale administrativa je stále povinná ji přezkoumat a vyhodnotit.

PŘÍPAD 16

Laboratoře pro návrh zásad pro dočasné prostory v Lille



Evropská metropole Lille (European Metropole of Lille – MEL) napočítala více než 5 000 volných prostor, jakými jsou bývalé průmyslové areály, nevyužité kanceláře a neobsazená obydlí, a chtěla umožnit dočasné využití, ať už interním vedením nebo třetí stranou.

Pracovní skupina pro dočasné využití složená z dvaceti úředníků a čtyř plánovacích odborníků hledala v souvislosti s tím operativní organizaci. Zahájili proces „**akčního výzkumu**“ předstíráním, že laboratoř pro návrh veřejné politiky již byla funkční a provedla několik pilotních projektů jako

experimenty, které vedly k postupnému návrhu skutečné struktury laboratoře veřejné politiky.

Během tohoto procesu také pracovní skupina těžila ze zkušeností ze sítě URBACT REFILL. Deset měst zahrnutých do této sítě vypracovalo plán dočasného využití. Tento plán byl použit k zavedení praxe dočasného využití prostor ve městě.

Zdroj: URBACT, 2020.

Města zapojená do projektu ESPON ENSURE vykazovala jasné trendy směrem k partnerství veřejného a soukromého sektoru nebo jiné formy společného uspořádání. Jedním z hlavních důvodů je velikost, cena a složitost projektů regenerace nábřeží a přístavního města. **Partnerství veřejného a soukromého sektoru** v těchto projektech jsou z velké části spojena s vlastnictvím půdy. Role subjektů soukromého sektoru se však v jednotlivých zemích liší a vyskytuje se v různých systémech správy – centralizovaných i decentralizovaných. Dalším faktorem partnerství veřejného a soukromého sektoru jsou inova-

tivní soukromé iniciativy. **Hnutí pro zahájení činnosti** se ukázala být důležitým zdrojem inovací, ekonomických příležitostí a potenciálu pro prosperitu a konkurenceschopnost v regionu nebo městě. V návaznosti na tento trend může být slibné podporovat udržitelnost a inovace cirkulární ekonomiky podporou inovačních inkubátorů a akceleratorů zaměřených na udržitelná řešení a podniky. Stávající postupy mohou nabídnout příklady, které je třeba sledovat, a lekce pro regiony a města, které plánují své vlastní podpůrné programy pro zahájení podnikání.

PŘÍPAD 17

Partnerství veřejného a soukromého sektoru při přeměně brownfieldů v Plovdivu



V roce 2019 byla zahájena idea využít vědecký potenciál města k nahrazení vyřazených vojenských výrobních základen průmyslovým parkem špičkových technologií. To bylo provedeno prostřednictvím **partnerství veřejného a soukromého sektoru** mezi obcí, státem a podnikatelským sektorem.

Cílem projektu je omladit úzké vazby mezi vzděláním, špičkovými technologiemi a podnikáním podporou kultury jako hybné síly a kreativního průmyslu inicializací účinných partnerství veřejného a soukromého sektoru pro úspěšné řízení kulturních zdrojů a vytvořením podmínek pro další

vzdělávání. Plán dále zahrnoval další kvalifikaci turistických a kulturních manažerů a využití strategií a modelů osvědčených postupů pro podávání žádostí o udělení titulu Evropské hlavní město kultury. Technologický park „Gladno Pole“ se snaží poskytnout prostor pro nejmodernější úspěchy v oblasti zemědělské techniky a vzdělávání.

Projekt podporuje udržitelnou (ekonomickou, environmentální a sociální) transformaci zaostalé oblasti města podporou kulturního podnikání při řešení nezaměstnanosti.

Zdroj: ESPON SUPER, 2019.

Dobrovolné dohody mezi vládami a aktéry v tomto odvětví mohou být účinným způsobem, jak doplnit právní předpisy v rámci pokroku směrem k cirkulární ekonomice. Dobrovolné dohody a iniciativy jsou široce využívány v řadě členských států a jsou považovány za vynikající nástroj pro zapojení různých zainteresovaných subjek-

tů. Jdou nad rámec zákonných povinností, řeší regulační překážky projektů/investic směřujících k udržitelnosti a zahrnují techniky úspory energie, efektivní využívání vody, udržitelnou dopravu, alternativní stavební materiály a udržitelné výrobní systémy v zemědělství. Dobrovolné dohody lze uplatnit také na místní nebo regionální úrovni.

PŘÍPAD 18

Dobrovolná dohoda a cíl při obnově měst ve Francii



Na začátku 21. století byla potřeba přehodnotit francouzský systém územního plánování s ohledem na nové potřeby a ekonomické okolnosti. Francouzský zákon o městské solidaritě a obnově (Urban Solidarity and Renewal-SRU), zavedený v roce 2000, byl založen na soudržnosti plánování, městské solidaritě, udržitelném rozvoji a lepší integraci mezi využíváním půdy a dopravou.

Zákon decentralizoval plánování místních úřadů. Každá obec mohla zcela svobodně organizovat svůj městský rozvoj a vytvářet vlastní stavební pravidla, přičemž zde byla silná podpora ze strany místních státních služeb. Zákon

navíc stanovil, že **nejméně 20 % všech nových bytů** by mělo být určeno pro účely sociálního bydlení. A konečně, aby se omezilo využívání soukromé dopravy a bojovalo se s neplánovaným, živelným rozšiřováním měst, **zákon stimuloval koordinaci** plánování infrastruktury a veřejné dopravy.

Zákon byl považován za méně úspěšný z hlediska veřejné dopravy a decentralizace, ale byl považován za užitečný z hlediska rozvoje sociálního bydlení.

Zdroj: ESPON SUPER, 2019.

Angažovanost měst a **městských sítí** je důležitým nástrojem k zavedení srovnávacích postupů a identifikaci postavení jednotlivých měst při řešení metropolitního rozvoje, výzev, kterým čelí, a nejlepších přístupů k jejich řešení. Místní orgány musejí být efektivně informovány o budoucích příležitostech pro adaptaci úspěšných příkla-

dů udržitelného rozvoje, zlepšení služeb nebo nákladově efektivních postupů. K provedení srovnávacích hodnocení a vypracování komplexních údajů a indexů pro měření postupu rozvoje měst a účinnosti správy měst je zapotřebí dostatečného množství zdrojů, času a kapacity.

PŘÍPAD 19

Síť URBACT použitá jako inspirace pro regeneraci měst v Heerlenu (Nizozemsko)



Heerlen byl kdysi prosperujícím centrem pro těžbu uhlí, ale po uzavření dolů ekonomicky utrpěl. V posledních několika desetiletích však Heerlen aktivně prosazoval revitalizaci měst a sdružoval různé zainteresované subjekty, aby pracovaly na zvyšování atraktivity města.

Heerlen se připojil k **Síti URBACT CityCentreDoctor** s cílem transformovat iniciativy do akcí a stimulovat větší občanskou účast. V roce 2016 město založilo místní skupinu URBACT Local Group a provedlo důkladnou analýzu místa a průzkum obyvatel, přičemž identifikovalo hlavní výzvy a ambice města. Obec společně s místními

zainteresovanými subjekty vyvinula 26 iniciativ na změnu, včetně transformace prázdných nemovitostí pro kreativní průmysl, přepracování vzhledu náměstí, zlepšení zeleně, obnovy fasád budov, podpory pouličního umění, umožnění celoročních veřejných akcí a investic do „městské laboratoře“. Místní skupina URBACT byla zapojena do realizace těchto 26 iniciativ.

Hodnocení ukazují, že centrum města Heerlenu se stalo zelenějším, a že více lidí využívá veřejné prostory.

Zdroj: URBACT, 2019.

5

Doporučení politiky

Pro zvýšení opětovného využití prostor a budov a vytvoření udržitelnější urbanizace je doporučeno vzít v úvahu následující aspekty:

- Identifikujte nejdůležitější veřejné a soukromé zainteresované subjekty a **zapojte občany a příslušné zainteresované subjekty** do cíleného procesu vytváření záměrů v rané fázi. **Vypracujte dlouhý seznam záměrů** a stanovte priority na pozadí jasného obrazu kontextu plánování.
- **Definujte příležitosti, rizika a omezení** k budoucímu rozvoji a na začátku procesu se rozhodněte, že buď budou průmyslové a městské funkce ponechány oddělené, nebo budou smíšené. **Mapujte vlastníky pozemků**, identifikujte jejich specifické zájmy v souvislosti s regenerací a posuďte implikace z hlediska načasování regenerace.
- Zapojte architekty a subjekty, které se podílejí na plánování, a požádejte je o **alternativní plány využití území**. Věnujte potřebný čas a zdroje diskusím a dalším vylepšením. Zajistěte, aby občané a další zainteresované subjekty, včetně vlastníků pozemků a potenciálních investorů, byly aktivně zapojeny do této fáze.
- Po vypracování integrované vize rozvoje a výběru strategického plánu připravte **osnovu časového plánu**.
- Rozhodněte, jaké jsou role a odpovědnosti různých veřejných a soukromých zainteresovaných subjektů v daném procesu. Ujasněte si, **kdo daný proces řídí a koordinuje**, a ujistěte se, že tato role je na dostatečně vysoké organizační úrovni s přístupem k finančním zdrojům.
- Rozeberte celkový plán a **definujte jednotlivé projekty daného plánu**. Zapojte technické a ekonomické specialisty do dalšího návrhu a posouzení ekonomické a finanční životaschopnosti jednotlivých projektů a do celého plánu.
- Ujistěte se, že jsou potřebné **pozemky a finanční rozpočty** dostupné. Zjistěte, jaké jsou nezbytné příspěvky od jiných veřejných subjektů, a co lze od soukromých investorů dále požadovat. **Zvažte potenciální modely partnerství veřejného a soukromého sektoru** pro realizaci a rozhodněte se, jak mohou být projekty sdíleny mezi veřejnými a soukromými subjekty při zachování uspokojivé ekonomické i finanční návratnosti.
- **Monitorujte a pravidelně vyhodnocujte** implementaci na pozadí vizí a cílů, pokud možno jako nedílnou součást stávajících plánovacích procesů. V případě potřeby upravte plán tak, aby byl výsledek lepší, ale sledujte finanční a ekonomickou životaschopnost úprav, které mohou být sjednány, o kterých může být rozhodnuto.

6

Seznam literatury

ESPON CIRCTER. 2019. *CIRCTER – Circular Economy and Territorial Consequences. (Cyklická ekonomika a územní následky.)* <https://www.espon.eu/circular-economy>

ESPON COMPASS. 2018. *COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe. (Komparativní analýza územní správy a systémů územního plánování v Evropě.)* <https://www.espon.eu/planning-systems>

ESPON ENSURE. 2019. *ENSURE – European Sustainable Urbanisation through port city Regeneration. (Evropská udržitelná urbanizace skrze regeneraci přístavních měst.)* <https://www.espon.eu/ENSURE>

ESPON GRETA. 2019. *GRETA – Green Infrastructure: Enhancing Biodiversity and Ecosystem Services for Territorial Development. (Zelená infrastruktura: Zlepšování služeb biodiverzity a ekosystému pro územní rozvoj.)* <https://www.espon.eu/green-infrastructure>

ESPON SPIMA. 2018. *SPIMA – Spatial Dynamics and Strategic Planning in Metropolitan Areas. (Územní dynamika a strategické plánování v metropolitních oblastech.)* <https://www.espon.eu/metropolitan-areas>

ESPON SUPER. 2020. *SUPER – Sustainable Urbanization and Land-use Practices in European Regions. (Udržitelná urbanizace a praktiky využívání půdy v evropských regionech.)* <https://www.espon.eu/super>

Evropská komise 2011. *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Plán pro Evropu účinněji využívající zdroje“.* COM(2011) 571 v konečném znění, Brusel, 20. 9. 2011. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0571>

Evropská komise 2010. *Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/31/EU ze dne 19. května 2010 o energetické náročnosti budov.* Brusel, 24. 12. 2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02010L0031-20181224>

Síť SCI. 2012. *Městská regenerace v Turíně s vysokými environmentálními standardy, Itálie. (Urban regeneration in Turin with high environmental standards, Italy.)* <https://sci-network.eu/snapshots/urban-regeneration-in-turin-with-high-environmental-standards-italy/>

UAP. 2020. *Sustainable & Circular Re-use of Spaces & Buildings – Handbook. (Udržitelné a cirkulární opětovné využití prostor a budov – příručka.)* Partnerství pro městskou agendu (Urban Agenda Partnership – UAP) o oběhovém hospodářství a UAP o udržitelném využívání půdy a přírodních řešení. <https://ec.europa.eu/futurium/en/circular-economy/handbook-sustainable-and-circular-re-use-spaces-and-buildings>

URBACT. 2019. *How residents and businesses are re-energising their city centre. (Jak obyvatelé a podniky obnovují energii ve svém centru města.)* URBACT. <https://urbact.eu/residents-and-businesses-energising-city-centre>

URBACT. 2020. *REFILL@Lille: Temporary spaces, policy design labs and URBACT networks. (Dočasné prostory, laboratoře pro návrh zásad a sítě URBACT.)* <https://urbact.eu/refill-lille-policy-design-labs-urbact-networks>

ESPON



EUROPEAN UNION

Co-financed by the European Regional Development Fund

Územními důkazy inspirujeme tvorbu politik

espon.eu



ESPON 2020

ESPON EGTC
4 rue Erasme
L-1468 Luxembourg
Lucembursko
tel. +352 20 600 280
e-mail: info@espon.eu
www.espon.eu

ESPON EGTC je jediným příjemcem kooperačního programu ESPON 2020. Jedinou operaci v rámci tohoto programu realizuje ESPON EGTC a spolufinancuje Evropský fond pro regionální rozvoj, členské země EU a partnerské země Island, Lichtenštejnsko, Norsko a Švýcarsko.

Poděkování:
Tato Teze politiky je založena na výsledcích činností aplikovaného výzkumu ESPON CIRCTER, COMPASS, GRETA, SPIMA a SUPER a cílené analýze ENSURE.

Obsah této publikace nemusí reflektovat názory Monitorovacího výboru programu ESPON 2020.

ISBN: 978-2-919795-22-2 (anglická verze)
ISBN: 978-80-7663-000-0 (česká verze)

© ESPON 2020

Redakce:
Marjan van Herwijnen, ESPON EGTC.

Anglické vydání:
ESPON EGTC, květen 2020
České vydání:
Ústav územního rozvoje, prosinec 2020

Překlad: Jan Mattuš
Redakce české verze: Lubor Fridrich a Milada Hroňková
Přetisk povolen, pokud je uveden zdroj
a jeden výtisk odeslán na adresu ESPON EGTC