

# PREVENCE SUBURBANIZACE POMOCÍ TRŽNĚ ORIENTOVANÝCH NÁSTROJŮ NĚMECKÁ POLITIKA OBCHODOVATELNÝCH POVOLENÍ K PLÁNOVÁNÍ

Eliška Vejchodská

*Obchodovatelná povolení začala být pro ochranu životního prostředí využívána na konci 20. století, a to nejdříve pro omezení vypouštění znečišťujících látek do ovzduší. Od té doby se rozšířila i do jiných oblastí ochrany životního prostředí včetně ochrany půdy před nadměrným zábořem novou výstavbou. Článek se zabývá německou politikou obchodovatelných povolení k plánování. Tato politika v Německu ukončila svou testovací fázi jako možný doplněk územního plánování a nástroj k prevenci nadměrného záboru půdy novou výstavbou a nabízí jeden ze slibných přístupů k prevenci suburbanizace.*

## Úvod

Suburbanizace v současné době trápí mnohé, především bohaté země. Mezi důvody suburbanizace se řadí rostoucí kupní síla lidí, zvýšená mobilita, ale i nezahrnutí veškerých společenských nákladů ze ztráty zemědělské půdy a volného prostoru do nákladů investorů a developerů, nezahrnutí nákladů na výstavbu veřejné infrastruktury do nákladů jejich uživatelů a nezahrnutí nákladů dopravních kongescí do nákladů těch, kteří se na tvorbě kongescí podílejí [Brueckner, 2000]. Někteří autoři [Löhr, 2012] jako důvod suburbanizace v evropském kontextu zmiňují i soutěžení obcí o nové investory a mladé rodiny, které vede obce k vzájemnému předhánění se ve vytváření podmínek pro novou výstavbu na jejich území. Mezi dalšími důvody je dále zmiňován i lobbying různých zájmových skupin, které z rozvoje území těží [Pennington, 2000]. Feřtová a kol. [2013] pro český kontext přidávají do škály důvodů také existenci parciálních zájmů místních politiků a jejich nadměrný vliv na rozhodování státní správy. Možnosti prevence suburbanizace stávajícího institucionálního uspořádání v České republice shrnuje Janatka [2011] a Maier [2012].

Ve vědeckých kruzích začíná být široká shoda na tom, že tradiční nástroje územního plánování mohou být účinné v ochraně půdy před nadměrnou zástavbou pouze do určité míry [Halleux et al., 2012, Milan et Creutzig, 2016]. Jsou hledány inovativní přístupy, mnohdy založené na tržně orientovaných nástrojích environmentální politiky.

Cílem článku je představit jeden z inovativních nástrojů prevence suburbanizace – politiku obchodovatelných povolení k plánování, která je vyvíjena především v Německu. Vzhledem k tomu, že německá politika obchodovatelných povolení k plánování zatím není jednoznačně definována a zakončila teprve svou testovací fázi na vybraných obcích, byly metodou desk research analyzovány různé prameny zabývající se touto tematikou (především z německého prostředí) a zde shrnuty parametry této politiky, které jsou v odborných kruzích diskutovány jako ty slibné.

Článek nejprve čtenáři objasní fungování politik obchodovatelných povolení v ochraně životního prostředí. Na to naváže představením německého návrhu politiky obchodovatelných povolení k plánování. Následuje rozbor možných efektů politiky obchodovatelných povolení k plánování.

## Politika obchodovatelných povolení a její aplikace pro ochranu životního prostředí

Myšlenka obchodovatelných povolení jako nástroje environmentální politiky je v literatuře rozpracovávána od 60. let 20. století. Od té doby se obchodovatelná povolení uplatnila v reálné politice např. při snižování emisí znečišťujících látek do ovzduší, nebo v ochraně vodních zdrojů před nadměrnou spotřebou vody. Všechny tyto politiky jsou založeny na stanovení určitého envi-

ronmentálního cíle – celkového stropu vypouštění emisí nebo spotřeby určité komodity – a dosažení tohoto cíle prostřednictvím obchodování s limitovanou látkou či komoditou mezi definovanou skupinou subjektů. Za příklad může posloužit obchodování s emisemi oxidu siřičitého. Environmentálním cílem je strop vypouštěných tun emisí oxidu siřičitého ze stacionárních zdrojů určité velikosti za určité časové období, který je nepřekročitelný. Pro tento strop je vypočteno množství povolenek k vypouštění emisí, které budou veřejnou autoritou vydány. Následně dojde k počáteční alokaci povolení mezi tyto zdroje buď formou aukce, nebo bezplatně. Protože je vydáno méně povolenek, než činí aktuální množství vypouštěných emisí, jsou znečišťovatelé nuceni hledat cesty ke snížení emisí. Některým se tyto cesty hledají snadněji než jiným. Povolení jsou mezi znečišťovateli volně obchodována za cenu vygenerovanou na trhu. Povolenky jsou skupovány podniky, pro které je snižování emisí relativně dražší než pro jiné. Na konci obchodovacího období nesmí žádný zdroj emitovat víc tun emisí, než na které vlastní povolení. V jeho zájmu je vyhnout se případným sankcím za nedodržení této podmínky. Výstupem politiky obchodovatelných povolení je v ideálním případě dosažení předem definovaného environmentálního cíle, a to za minimálních nákladů.

I v oblasti ochrany půdy před nadměrnou zástavbou našla politika založená na obchodování své uplatnění. Jedná se o tzv. převoditelná práva k výstavbě

(transferable development rights TDR) s aplikacemi v USA [Kaplowitz et al., 2008] nebo Austrálii [Harman et al., 2015]. Politika TDR má svá specifika a nelze ji jednoduše překloupat do evropského režimu pro ochranu volné půdy [více o ní Vejchodská, 2016]. V Německu byl proto vyvinut jiný model založený na obchodování – obchodovatelná povolení k plánování, který se hodí pro typicky evropský přístup k územnímu rozvoji založený na právu obecních samospráv definovat územní rozvoj na svém území, aniž by vlastník pozemku měl právní nárok na právo k výstavbě.

### Politika obchodovatelných povolení k plánování – německý model

V Německu započaly snahy o změnu přístupu k prevenci nadměrné suburbanizace na přelomu tisíciletí, v rámci odborné diskuse byla navržena politika obchodovatelných povolení k plánování [Henger et Bizer, 2010]. Německým ekvivalentem pro tuto politiku je termín handelbare Flächenausweisungszertifikate, anglickým tradable planning permits (TPP). Politika obchodovatelných povolenek k plánování reaguje na to, že jednotlivé obce mají své zájmy v oblasti územního plánování, jejichž suma vede k nadměrné suburbanizaci a vzájemnému přetahování se o nové investory či obyvatele. Zjednodušeně řečeno, obce jako samosprávné jednotky nejsou dnes jasně limitovány ve svých rozhodnutích týkajících se množství a umístění nových zastavitelných ploch v rámci svého katastrálního území. Pokud tedy chtějí přilákat nové investory či obyvatele, snaží se jim k tomu udělat vhodné podmínky. Protože se však mnohé další obce snaží stejným způsobem, může tento závod vést k celkově nadměrnému záboru půdy.

Německá vláda schválila celonárodní cíl snížit úbytek zemědělské půdy ze 113 ha denně (v období 2004–2007) na 30 ha denně do roku 2020 [Henger et Bizer, 2010]. Není zatím jasné, jaký způsob k naplnění cíle vláda zvolí. Do roku 2016 na vzorku dobrovolně zapojených německých obcí probíhalo testování obchodovatelných povolení k plánování [UBA, 2016]. Smyslem

testování bylo posoudit, zda se politika osvědčí, a zda bude možné uvažovat o jejím širším uplatnění.

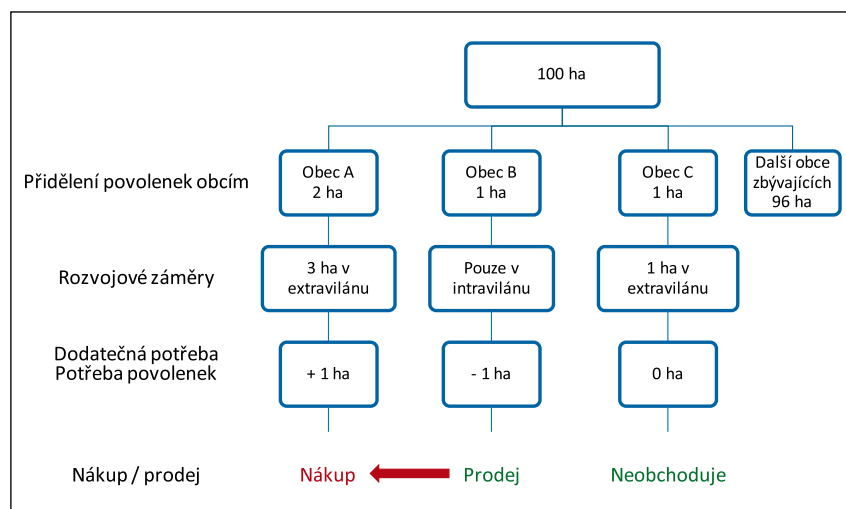
Základem politiky obchodovatelných povolení k plánování je stanovení stropu celkového množství půdy, které lze samosprávami nově vymezit v územních plánech k zastavění mimo intravilán obce (návrh německé politiky se výstavby v intravilánu netýká). Tento strop může být definován pro národní či regionální úroveň a je nepřekročitelný. Strop určuje množství obchodovatelných povolení k plánování, která budou v rámci konkrétního obchodovacího období obchodována. Tím je stanoveno maximální množství půdy, o které lze navýšit množství zastavitelných ploch mimo intravilán obce.

Politika obchodovatelných povolení k plánování se nikterak nedotýká základů územního plánování, je spíše doplňkem stávajícího systému. Obcím a jejich samosprávám ponechává právo definovat v rámci platných pravidel nové zastavitelné plochy na svém území. Obce jsou však ve svém právu definovat nové zastavitelné plochy mimo intravilán obce množstevně omezeny – mohou jich definovat pouze množství nepřekračující počet obchodovatelných povolení, která obec vlastní. Např., je-li jedno obchodovatelné povolení k plánování definováno jako právo k vyhrazení 1 hektaru půdy k záboru výstavbou a obec vlastní 2 obchodovatelná povolení k plánování, pak chce-li vyhradit nově k výstavbě 3 hektary, musí si obstarat za úplatu od jiné obce jedno další

potřebné obchodovatelné povolení (viz obrázek). Některé obce v daném obchodovacím období budou definovat více ploch k územnímu rozvoji mimo intravilán, než původně činila jejich alokace obchodovatelných povolení k plánování, některé méně. Celkově však nebude určitý strop maximálního záboru půdy v extravilánu překročen.

Povolenky mohou být obcím přiděleny zdarma na základě určitých kritérií, nebo jim mohou být prodány v aukci. Způsob bezplatného rozdělení povolenek obcím se může odvíjet od počtu obyvatel obce, rozlohy zastavěného území obce a hustoty populace v rámci zastavěného území obce. Více možných kritérií k bezplatnému rozdělení certifikátů obcím diskutuje Bizer et al. [2012]. Obce mohou povolenky využít pro vlastní potřebu nyní nebo v budoucnosti, případně je prodat jiným obcím. Povolenky jsou emitovány periodicky, případně mohou nové povolenky vznikat transformací zastavěné či dosud volné zastavitelné půdy zpět na nezastavitelnou zemědělskou nebo lesní půdu (nezastavitelná půda jako půda, která není vymezena k zastavění). Takto získané povolenky jsou v německém systému nazývány bílé certifikáty [Ferber et al., 2015].

V rámci vývoje politiky obchodovatelných povolenek k plánování je také zkoumán vliv této politiky na rozpočty obcí. Finance obcí budou významně ovlivněny tím, zda a jakým způsobem lze přesunout výdaje na zakoupení povolenek na investory do území a na



Princip obchodování s povoleními k plánování

Zdroj: Vlastní podle [UBA, 2016]

developery. Podrobná analýza možnosti přesunu tohoto finančního břemene pro německý případ je k nalezení v Bizer et al. [2012]. Jako jedna z možností, jak se vyhnout nekrytým výdajům na nákup povolenek, je diskutována i možnost výkupu nezastavitelné půdy ze strany obcí a její následný prodej jako zastavitelné půdy po využití povolenek a změně územního plánu [Gutsche, 2015].

## **Efekty politiky obchodovatelných povolení k plánování**

Primární cíl politiky obchodovatelných povolenek k plánování je mít pod kontrolou maximální množství půdy, které je na národní, případně regionální úrovni, odnímáno ze zemědělského či lesního půdního fondu mimo intravilán obce. Protože se jedná o regulaci zaměřenou na extravilán obcí, cílí tato politika na zahušťování výstavby a prevenci nekontrolovaného rozrůstání se obcí do krajiny. Daný cíl se této politice podaří prosadit za předpokladu přísného environmentálního stropu (tedy dostatečně nízkého množství přidělovaných povolenek) a dobrého monitoringu celkového fungování této politiky. Pokud by si obce povolenky ponechaly pro budoucí použití, množství nově definovaných zastavitelných ploch by nedosáhlo v daném obchodovacím období ani stanoveného stropu.

Ve své základní podobě není politika obchodovatelných povolenek k plánování schopna chránit přírodně cenné oblasti lépe než stávající systém územního plánování. Tuto politiku však lze nadefinovat tak, aby i tento případný požadavek naplňovala a aby motivovala investory stavět na relativně méně hodnotné půdě z hlediska její environmentální kvality či z hlediska zemědělského využití. V takovém případě by mohlo být využito jedno obchodovatelné povolení k plánování na definování jednoho hektaru nově zastavitelné půdy pouze v tom případě, že by půda neměla žádnou mimořádnou hodnotu. Pokud by obec chtěla vymezit zastavitelné plochy na hodnotnější půdě, pak by se potřeba vlastnictví celkového množství povolenek na přeměnu jednoho hektaru té-

to půdy násobila určitým koeficientem zohledňujícím negativní dopad výstavby. Tento přístup pro německou politiku diskutují Henger et Bizer [2010]. Stejným způsobem se může v rámci územního rozvoje přistupovat k prevenci hot spotů, neboli oblastí s nadměrnou zátěží výstavby a hustoty obyvatel, u kterých by se potřeba vlastnictví povolenek na možnost zastavění jednoho hektaru půdy obdobně navyšovala.

Možným efektem politiky obchodovatelných povolenek k plánování je také snížení zisku vlastníků půdy z přeměny půdy z nezastavitelné na zastavitelnou. Zmenšení propasti mezi cenou zastavitelné a nezastavitelné půdy by pomohlo omezit prostor pro spekulanty s půdou. Muselo by však platit, že by došlo k přesunu břemene na nákup povolenek k plánování ze samosprávy na vlastníka dané půdy.

Politika obchodovatelných povolenek k plánování může přinést také finanční efekty pro regiony, které jsou hospodářsky slabé či strukturálně postižené a čelí odlivu obyvatel a nezájmu investorů. Pokud tyto regiony nemají zájem na rozšiřování svého zastavitelného území, mohou si alespoň zvýšit vlastní příjmy prodejem nepotřebných povolenek a bílých certifikátů vzniklých z přeměny dříve zastavitelné půdy na nezastavitelnou, či díky rekultivaci půdy a jejího opětovného začlenění mezi zemědělskou či lesní půdu. Daný finanční příjem by těmto regionům mohl posílit jejich konkurenceschopnost vůči ekonomicky silným regionům.

Politika obchodovatelných povolenek k plánování spoléhá na obchodování s povolenkami mezi obcemi, tedy na rozhodování politiků o uskutečnění obchodů s povolenkami. Oproti tomu u jiných aplikací politik obchodovatelných povolení je běžné, že k obchodování dochází mezi soukromými aktéry. Politiky obchodovatelných povolení vždy počítají s racionálním rozhodováním obchodujících aktérů založeném na vlastním prospěchu. Díky racionálnímu rozhodování a volné ruce trhu jsou povolenky alokovány tam, kde přinesou nejvyšší smysl. Např. emisní povolenky jsou v aukci koupeny pod-

niky s relativně vyššími náklady na zamezení emisí, protože jsou pro ně nejhodnotnější. V takovém případě co je dobré pro podnik, bývá dobré i pro vedení podniku. Pokud však s povolenkami k plánování budou obchodovat samosprávy obcí a jejich politici, takto zdravá alokace povolenek může být ohrožena [Vejchodská, 2016]. Politici se mohou při obchodování s povolenkami k plánování řídit vlastním zájmem, nikoli zájmem veřejným. Meub et al. [2016] experimentálně testovali vliv vlastního zájmu politiků na výsledky politiky obchodovatelných povolenek k plánování a došli k závěru, že i přes určité snížení efektivnosti oproti obchodování mezi soukromými aktéry i zde jsou povolenky využívány na relativně hodnotnější projekty. Zároveň však experimenty ukazují na určité problémy spojené s obchodováním povolenek, jako jsou nestabilní ceny povolenek na trhu, a tedy vysoká nejistota, které obce musejí při obchodování s povolenkami čelit. Před skutečným zavedením politiky obchodovatelných povolenek k plánování tak zbývají ještě nedořešené otázky k vyjasnění.

## **Závěr**

Německá politika územního plánování se ve svých základech podobá české. I v České republice určují budoucí rozvoj v rámci vlastního katastrálního území především obecní samosprávy. Vlastníkům půdy nenáleží právo k výstavbě automaticky, právo k výstavbě je přidělováno selektivně procesem územního plánování či v rámci územního řízení. Německá politika obchodovatelných povolenek k plánování tak může být i pro Českou republiku inspirací, jak lze přistoupit k ochraně zatím nezastavitelné zemědělské půdy. Z důvodu nevratnosti mnohých změn ve využití půd je vhodné hledat možnosti prevence nadměrné suburbanizace ještě relativně včas, než její dopady budou intenzivně pocítěny. Politika zastropování maximálního množství půdy vyčleněné k nové zástavbě prostřednictvím obchodovatelných povolení k plánování může být jednou z nich.

## Použité zdroje:

- BIZER, K. – A. BOVET – R. HENGER – N. JANSEN – S. KLUG – K. OSTERTAG – J. SCHLEICH – S. SIEDENTOP. Projekt FORUM: *Handel mit Flächen-zertifikaten. Fachliche Vorbereitung eines überregionalen Modellversuchs*. Umweltbundesamt. 2012. <http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/461/publikationen/4388.pdf>, naposledy navštíveno 15. 3. 2018.
- BRUECKNER Jan, K. Urban sprawl: Diagnosis and Remedies. *International regional Science Review*, 2000, 23.2: 160–171.
- FERBER, U. – R. HENGER – T. SCHMIDT. Weiße Zertifikate für Rückplanungs- und Rückbauflächen, Informationspapier Nr. 5. 2015. [http://www.flaechenhandel.de/fileadmin/std\\_site/content/Downloads/F1%C3%A4chenhandel-InfoPapier-Nr05.pdf](http://www.flaechenhandel.de/fileadmin/std_site/content/Downloads/F1%C3%A4chenhandel-InfoPapier-Nr05.pdf), naposledy navštíveno 14. 7. 2016
- FEŘTROVÁ, Marie. – ŠPAČKOVÁ, Petra – OUŘEDNÍČEK, Martin. Analýza aktérů a problémových aspektů rozhodování při nakládání s územím v suburbánních obcích. In: Ouředníček, Martin – Špačková, Petra (eds.): *Sub Urbs: Krajina, sídla a lidé*. Praha: Academia, 2013, 234–256.
- GUTSCHE, J. *Methodische Erläuterung und Lesehilfe zu den fiskalischen Analysen im Rahmen des „Planspiel Flächenhandel“*, 7. 2015. [http://www.flaechenhandel.de/fileadmin/std\\_site/content/Downloads/F1%C3%A4chenhandel\\_Infopapier\\_Nr\\_07\\_-\\_Fiskalische\\_Wirkungsanalyse.pdf](http://www.flaechenhandel.de/fileadmin/std_site/content/Downloads/F1%C3%A4chenhandel_Infopapier_Nr_07_-_Fiskalische_Wirkungsanalyse.pdf), naposledy navštíveno 14. 7. 2016.
- HALLEUX, Jean-Marie – MARCINCZAK, Szymon – VAN DER KRABBE, Erwin. The adaptive efficiency of land use planning measured by the control of urban sprawl. The cases of the Netherlands, Belgium and Poland. *Land Use Policy*, 2012, 29.4: 887–898.
- HARMAN, Ben P. – PRUETZ, Rick – HOUSTON, Peter. Tradeable development rights to protect peri-urban areas: lessons from the United States and observations on Australian practice. *Journal of Environmental Planning and Management*, 2015, 58.2: 357–381.
- HENGER, R. – K. BIZER. Tradable planning permits for land-use control in Germany. *Land Use Policy*, 2010, 27, 843–852.
- JANATKA, Marek. Nástroje stavebního zákona pro omezení suburbanizace v České republice. *Urbanismus a územní rozvoj*, 2011, 14.2: 39–42.
- KAPLOWITZ, M. D. – P. MACHEMER – R. PRUETZ. Planners' experiences in managing growth using transferable development rights (TDR) in the United States. *Land Use Policy*, 2008, 25: 378–387.
- LÖHR, Dirk. *The Role of Tradable Planning Permits in Environmental Land Use Planning: A Stocktake of the German Discussion*. INTECH Open Access Publisher, 2012.
- MAIER, Karel. Nástroje územního plánování k regulaci suburbanizace. *Urbanismus a územní rozvoj*, 2012, 15.5: 12–20.
- MEUB, L. – PROEGER, T. – BIZER, K. – HENGER, R. The political economy of certificates for land use in Germany – experimental evidence. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 2016, 19.6: 712–732.
- MILAN, Blanca Fernandez – CREUTZIG, Felix. Municipal policies accelerated urban sprawl and public debts in Spain. *Land Use Policy*, 2016, 54: 103–115.
- PENNINGTON, M. *Planning and the Political Market – Public Choice and the Politics of Government Failure*. London: The Athlone Press, 2000.
- UBA (Umweltbundesamt), 2016: *Planspiel, Flächenhandel: Ziele und Erkenntnisse*, Umweltbundesamt. Dostupné z: [http://www.flaechenhandel.de/fileadmin/std\\_site/content/Downloads/Brosch%C3%BCre\\_Druckversion-final\\_kleinst.pdf](http://www.flaechenhandel.de/fileadmin/std_site/content/Downloads/Brosch%C3%BCre_Druckversion-final_kleinst.pdf), naposledy navštíveno 15.3.2018.
- VEJCHODSKÁ, Eliška. Tradable planning permits versus auctioned tradable development rights: different trading agents, different policy outcomes. *Journal of Environmental Planning and Management*, 2016, 59.8: 1418–1437.

Ing. et Ing. Eliška Vejchodská, Ph.D.  
Fakulta sociálně ekonomická  
Univerzita J. E. Purkyně v Ústí nad Labem

## ENGLISH ABSTRACT

### Prevention of suburbanization by market tools: the German policy of tradable planning permits, by Eliška Vejchodská

Tradable authorization was first used for environmental protection at the end of the 20th century, for air pollution control. Since then it has expanded to other fields of environmental preservation, including protection from excessive occupancy of land by construction. This article is about the German policy of tradable permits for planning. In Germany, this policy has gone through the testing stage as an optional complement of spatial planning and a tool for prevention of excessive land use by developers. As such, it seems to be a promising approach to suburbanization prevention.