



PRŮVODCE UDRŽITELNOU URBANIZACÍ A VYUŽITÍM ÚZEMÍ

SUPER

Udržitelná urbanizace a způsoby využití území v evropských regionech

Tato příručka, kterou zpracovali výzkumní pracovníci zapojení do projektu aplikovaného výzkumu programu ESPON 2020 na téma Udržitelná urbanizace a způsoby využití území v evropských regionech (SUPER – Sustainable Urbanisation and Land-Use Practises in European Regions), ukazuje, proč a jak mohou tvůrci politik a rozhodovací orgány na různých úrovních v Evropě aktivně přispívat k rovnoměrnějšímu, vyváženějšímu a udržitelnějšímu územnímu rozvoji. Příručka nabízí řadu inspirativních příkladů opatření, strategií a projektů, včetně jejich dopadů, realizovaných v celé Evropě. Na základě této zkušeností identifikuje různé faktory úspěchu, které je třeba mít na paměti při vytváření intervencí.

V neposlední řadě vysvětluje, že neexistuje univerzální řešení udržitelného využití území – každé území vyžaduje vlastní balíček politik s ohledem na územní citlivost.

Příručka odpovídá na jasnou a naléhavou potřebu, neboť pandemie COVID-19 ukázala, že máme jen jednu planetu, na které můžeme žít a že na našem bezprostředním životním prostředí záleží.

Přijímání pečlivých a uvážlivých rozhodnutí o využití území je nejen politickým a technokratickým, ale také společenským rozhodnutím. I když neexistuje „správný nástroj“ nebo „správný cíl“ pro všechny evropské regiony, existují „správné postoje“, které lze zaujmout na podporu udržitelnosti.

ESPON SUPER – Udržitelná urbanizace a způsoby využití území v evropských regionech

PRŮVODCE UDRŽITELNOU URBANIZACÍ A VYUŽITÍM ÚZEMÍ

ISBN: 978-29-197-9540-6 (anglická verze)

ISBN: 978-80-7663-054-3 (česká verze)

Tato příručka byla vypracována v rámci Programu spolupráce ESPON 2020, který je částečně financován z Evropského fondu pro regionální rozvoj.

ESÚS ESPON je jediným příjemcem Programu spolupráce ESPON 2020. Jednotnou operaci v rámci programu provádí ESÚS ESPON a spolufinancují ji Evropský fond pro regionální rozvoj, členské státy EU a partnerské státy – Island, Lichtenštejnsko, Norsko a Švýcarsko.

Tato publikace nemusí být vydávána názor členů Monitorovacího výboru programu ESPON 2020. Informace zde obsažené nejsou závazné pro ESÚS ESPON a zemí, které se účastní programu spolupráce ESPON 2020.

Autori

Giancarlo Cotella (Politecnico di Torino, Itálie), David Evers (PBL – Netherlands Environmental Assessment Agency, Nizozemsko), Umberto Janin Rivolin (Politecnico di Torino, Itálie), Aly Solly (Politecnico di Torino, Itálie) a Erblin Berisha, (Politecnico di Torino, Itálie)

Na základě příspěvků od

David Evers, Maarten van Schie, Lia van den Broek, Kersten Nabielek, Jan Ritsema van Eck, Frank van Rijn, Ries van der Wouden (PBL – Nizozemská agentura pro posuzování vlivů na životní prostředí, Nizozemsko) Volker Schmidt-Seiwert, Anna Hellings, Regine Binot, Lukas Kiel, za podporu Jonathana Terschanského (BBSR – Spolkový ústav pro výzkum stavebnictví, urbanismu a územního rozvoje, Německo) Giancarlo Cotella, Umberto Janin Rivolin, Aly Solly, Erblin Berisha, Donato Casavola (Politecnico di Torino, Itálie), Ivana Katurić, Mario Gregar, Sven Simov, Katarina Pavlek, Ranko Lipovac (URBANEX, Chorvatsko), Joaquín Farinós-Dasí, Albert Llausàs, Carmen Zornoza-Gallego (Universitat de València, Španělsko) Dorota Celinska-Janowicz, Adam Płoszaj, Katarzyna Wojnar, Varšavská

univerzita, Centrum evropských regionálních a místních studií (EUROREG, Polsko) Mailin Gaupp-Berghausen, Erich Dallhammer, Bernd Schuh, Ursula Mollay, Roland Gaugitsch, Liudmila Slivinskaya (ÖIR GmbH – Rakouský institut pro regionální studia, Rakousko), Tristan Claus (Univerzita v Gentu, Belgie)

Poradní skupina

Podpůrný tým projektu: Isabelle Loris, Ministerstvo životního prostředí Flander (Belgie), Tamara Slobodová, Ministerstvo dopravy a výstavby (Slovensko), Harald Noreik, Ministerstvo místní správy a modernizace (Norsko), Frederick-Christoph Richters, Ministerstvo energetiky a územního plánování (Lucembursko).

ESPON ESÚS: Marjan van Herwijnen (project expert), György Alföldy (financial expert).

Layout a grafický design

Textcetera, Haag (Nizozemsko)
Kersten Nabielek, PBL – Nizozemská agentura pro posuzování vlivů na životní prostředí (Nizozemsko)

Překlad

Lubor Fridrich

Redakce české verze

Milada Hroňková, Elena Fedrová, Lubor Fridrich

Českou verzi vydal

Ústav územního rozvoje, 2023

Informace o programu ESPON a jeho projektech naleznete na www.espon.eu.

Webové stránky poskytují možnost stáhnout si a prostudovat nejnovější dokumenty vytvořené v rámci dokončených a probíhajících projektů programu ESPON.

© ESPON, 2020

Tisk, reprodukce nebo citace jsou povoleny pod podmínkou uvedení zdroje a zaslání kopie ESÚS ESPON v Lucemburku.

Kontakt: info@espon.eu

Obsah

1	Průvodce udržitelnou urbanizací a využitím území	1
1.1	Komu je tato příručka určena?	2
1.2	Proč je tato příručka potřebná?	2
1.3	Jak lze příručku používat?	4
2	Udržitelná urbanizace a využití území v kostce	5
2.1	Terminologie, filozofie a metodika	6
2.2	Ohlédnutí zpět: urbanizace a územní rozvoj v Evropě	9
2.3	Pohled do budoucnosti: scénáře pro rok 2050	11
2.4	Hodnocení udržitelnosti a využití území	12
3	Jak podporovat udržitelnou urbanizaci	17
3.1	Doporučení pro regionální a místní zainteresované subjekty	19
3.2	Doporučení pro národní úroveň	33
3.3	Doporučení pro instituce EU	40
4	Faktory úspěchu intervencí	43
4.1	Faktory správy a řízení	44
4.2	Faktory inkluze	46
4.3	Návrh	46
4.4	Měkké faktory	47
4.5	Implementace	47
4.6	Tržní faktory	47
4.7	Udržitelnost	47
5	Závěrečná zpráva pro čtenáře	49
6	Literatura a odkazy	51

Ikony



Tvůrci politik



Subjekty s rozhodovací pravomocí



Ekonomická udržitelnost



Ekologická udržitelnost



Sociální udržitelnost



Institucionální udržitelnost



Časová udržitelnost

An aerial photograph of Valencia, Spain, featuring the modern City of Arts and Sciences complex in the foreground. The complex includes the Hemisfèric, the Principe Felipe Museum, and the L'Umbracle. In the background, the dense urban sprawl of Valencia extends towards the sea, with mountains visible in the distance.

1

Průvodce udržitelnou urbanizací a využitím území

1



Příručky pomáhají člověku při práci. Jsou přínosné v situaci, kdy je třeba nalézt způsob, jak vyřešit daný problém. Jsou formou předávání znalostí, napsané odborníky způsobem, který je přístupný a užitečný pro široký publikum. Tuto příručku napsali výzkumní pracovníci zapojení do projektu aplikovaného výzkumu ESPON 2020 na téma Udržitelná urbanizace a způsoby využití území v evropských regionech (SUPER).^{*} Jejím cílem je pomoci lidem a institucím, zabývajícím se řízením využití území na různých úrovních v celé Evropě, při prosazování udržitelné urbanizace na jejich území.

1.1 Komu je tato příručka určena?



Tato příručka je určena především dvěma typům potenciálních uživatelů a kterým se snaží nabídnout informace, jež mohou být nápmocné v jejich každodenní činnosti.



Je určena především pro **tvůrce politik**, kteří mají na starosti územní plánování a rozvoj na místní,

* Ucelený přehled najeznete zde: ESPON (2020) SUPER – Sustainable Urbanisation and Land-Use.

regionální a národní administrativní úrovni. Své využití má také pro **pracovníky veřejné správy** a **úředníky** pověřené prováděním politiky územní soudržnosti na úrovni Evropské unie (např. pro úředníky Evropské komise) nebo na národních a regionálních úrovních v členských státech.

Tvůrci politik se mohou inspirovat tím, jak jsou v Evropě vypracovávány různé územní intervence (např. územní plány, programy a projekty), a zaznamenat jejich relativní úspěchy. Tato příručka poskytuje přehled o široké škále nástrojů, které ovlivňují využití území, přičemž některé z nich jsou nepřímé a mohou pocházet z překvapivých zdrojů, jakými jsou například daňová opatření nebo koncepce.

Příručka se obrací také na osoby s rozhodovací pravomocí, z nichž většinu tvoří volení úředníci, jakými jsou členové obecních a regionálních zastupitelstev, národních parlamentů nebo Parlamentu EU. Může se však jednat i o **zástupce orgánů s rozhodovacími pravomocemi**, například zástupce komunit v místních a regionálních rozvojových partnerstvích. **Tato příručka je určena zejména osobám s rozhodovací pravomocí na ministrských nebo resortních pozicích, které se zabývají územním rozvojem a využitím území.** Vzhledem ke svému demokratickému mandátu nebo jmenování na vysoké úrovni jsou

v pozici, kdy mohou rozhodovat o tom, jakým směrem se má rozvoj ubírat (např. zahuštování měst, polycentrický tranzitně orientovaný rozvoj nebo expanze s nízkou hustotou). Tato příručka poskytuje přehled o výhodách a nevýhodách různých způsobů urbanizace z hlediska udržitelnosti. Zahrnuje také pohled na předpoklady úspěchu v oblasti správy věcí veřejných, jakož i na různé politické spory související s přípravou intervencí a na to, jak je lze překonat.

Vzhledem k tomu, že územní rozvoj a urbanizace jsou produkty procesu, který přesahuje rámcem veřejných institucí, jsou informace uvedené v této příručce užitečnou referencí pro širší okruh aktérů občanské společnosti, soukromého sektoru a nevládních subjektů podílejících se na rozvoji využití území.

1.2 Proč je tato příručka potřebná?

Často uváděným údajem je, že „zábor půdy“ v EU činí přibližně 1 000 km² ročně, což je zhruba rozloha Berlína.¹ I když se může jednat o konzervativní odhad, vyvolává představu postupně mezejícího evropského kontinentu,

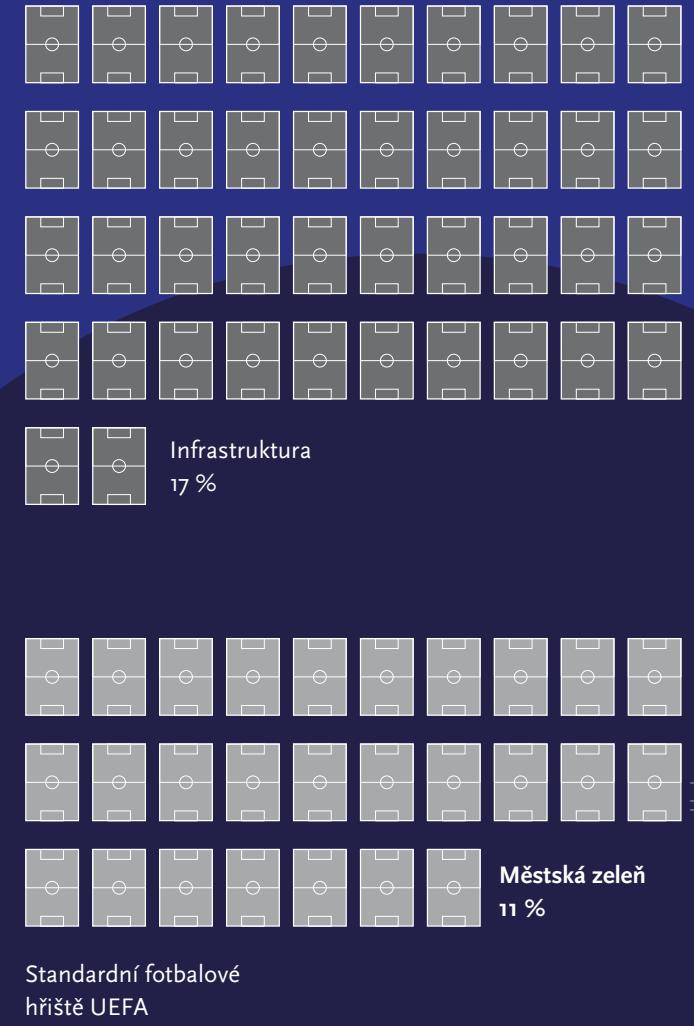
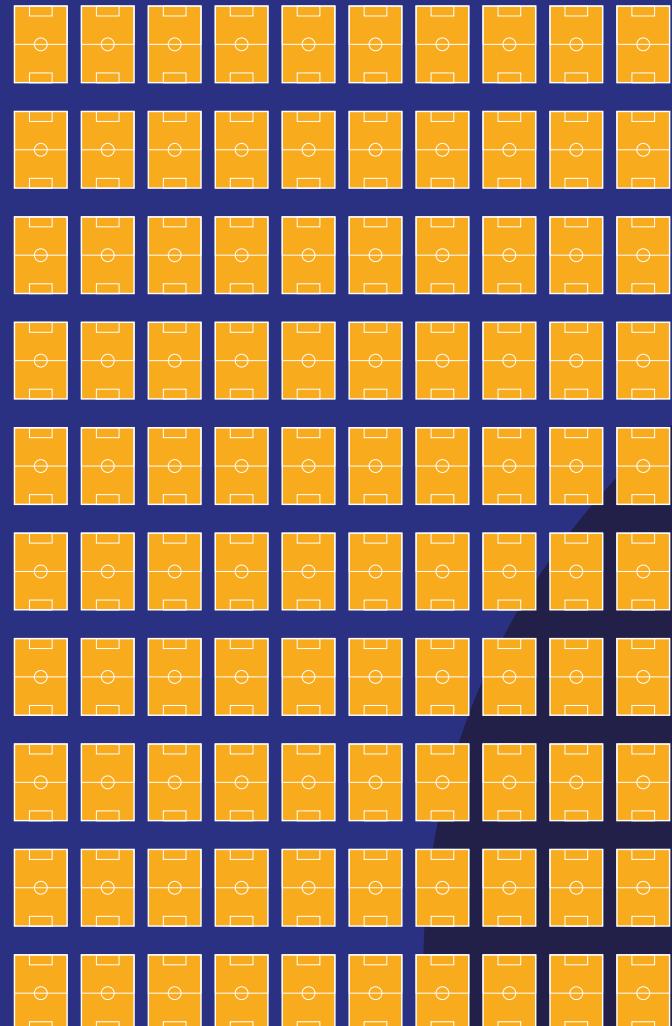
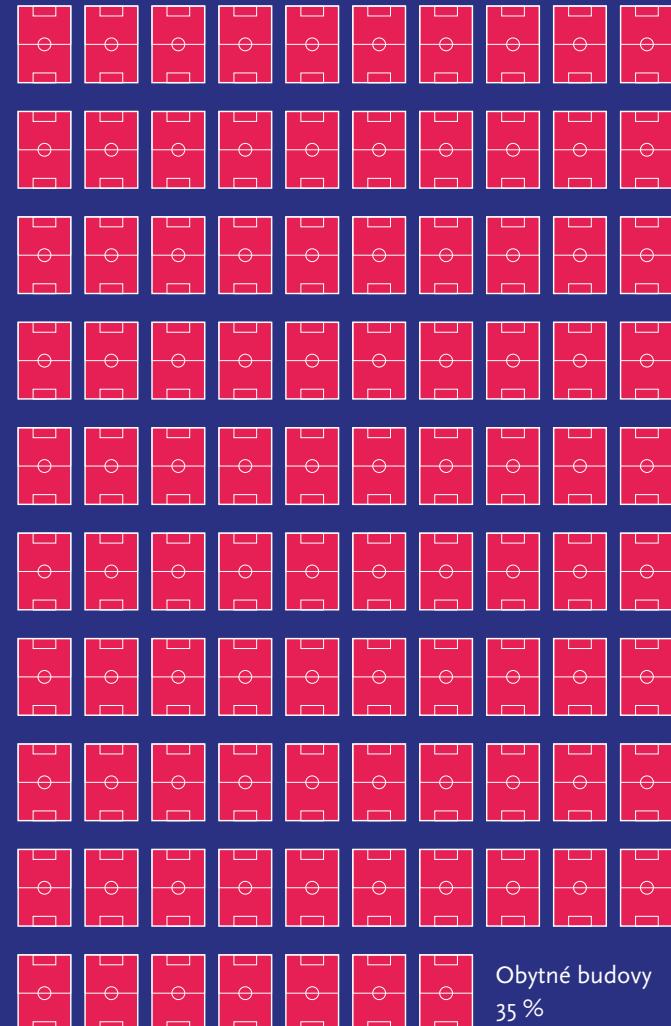
protože každý rok přichází o plochu velikosti Berlína. Tak tomu ale zjevně není. Území zůstává stejně velké, jen je jinak využíváno. Stejný jev by vyzněl jinak, kdybychom se stejnou pravidlostí prohlásili, že každý rok se zvyšuje hodnota o velikost Berlína a jeho produktivnější využití.

At tak či onak, **půda je stále omezeným zdrojem** a způsob jejího využívání je jednou z hlavních příčin zhoršování životního prostředí. Urbanizace obvykle zahrnuje zábory půdy (trvalé pokrytí půdy nepropustnou vrstvou – umělým materiálem, jako je asfalt a beton), což způsobuje nevratnou ztrátu ekologických funkcí. Protože se voda nemůže vsakovat ani odpárovat, zvýšuje se její odtok, což někdy vede ke katastrofálnímu povodnímu. Města jsou stále častěji postihována vlnami veder, protože v létě dochází k nedostatečnému odpařování. Krajina je fragmentována a biotopy se stávají příliš malými nebo příliš izolovanými, aby mohly podporovat určité druhy.

Kromě toho je navždy ztracen potenciál této půdy pro produkci potravin. Dopady urbanizace se liší podle hodnoty, kvality a funkce půdy. Vedle výše uvedených negativ vytváří urbanizace také ekonomickou hodnotu a kvalitu života lidí tím, že uspokojuje jejich potřeby bydlení, nakupování, cestování a rekreace. Územní

Kolik fotbalových hřišť

za den? Změna využití území ze zemědělského nebo přírodního na...



V období 2000–2018 bylo v prostoru ESPON přeměněno na městské využití přibližně 1,17 milionu hektarů půdy. To odpovídá přibližně 248 fotbalovým hřištěm denně. Z toho 35 % se stalo městskou strukturou (převážně obytnou), 37 % průmyslem (včetně obchodních parků, nákupních center a kanceláří), 17 % infrastrukturou (včetně letišť) a 11 % městskou zelení.

plánovači jsou si plně vědomi, že využití území obvykle zahrnuje kompromis mezi různými sociálními, ekonomickými a environmentálními potřebami.

Můžeme vážně pochybovat o účinnosti a udržitelnosti současných postupů: podle Evropské agentury pro životní prostředí se například celková plocha měst v EU od poloviny 50. let 20. století zvýšila o 78 %, zatímco počet obyvatel vzrostl pouze o 33 %. Vzhledem k tomu, že je v Evropě konverze půdy na městské využití výsledkem vědomých lidských rozhodnutí, je to také něco, co lze ovlivnit vědomými lidskými zásahy. Jinými slovy **záleží na politikách a postupech**.

Úkol navrhovat politiky na podporu udržitelné urbanizace a využití území se týká všech územních úrovní a měřítek od místní úrovni až po úroveň EU. Mnoho odvětvových politik EU má totiž neprém dopady na urbanizaci, které mohou být z hlediska udržitelnosti nepříznivé. Plán pro Evropu účinněji využívající zdroje (The Roadmap to a Resource Efficient Europe)³ navrhl, aby politiky EU do roku 2020 zohlednily své dopady na využití území v EU a na celém světě s cílem dosáhnout **do roku 2050 „nulového čistého záboru půdy“**. Navzdory zveřejnění tematické strategie pro půdu⁴ o osvědčených postupech k omezování záboru půdy se však žádná politika na úrovni EU nezaměřuje konkrétně na podporu udržitelné urbanizace a využití území.

Územní plánování na nižších úrovních a územní správa tak mohou hrát důležitou roli při dosahování udržitelnějšího využití území tím, že posoudí kvalitu a vlastnosti různých lokalit

s ohledem na konkurenční cíle a zájmy. K tomu již dochází v celé Evropě prostřednictvím různých zásahů, které s rozdílnou mírou úspěšnosti řídí nebo se snaží řídit urbanizaci a využití území. Vzhledem k tomu, že tyto zásahy mají v různých národních kontextech různou podobu, slouží různým věcným cílům a jsou prováděny na různých úrovních měřítka, zůstává politický kontext velmi různorodý a roztríštěný.* Tato publikace se to snaží řešit tím, že shromažďuje zkušenosti a analýzy týkající se postupů udržitelné urbanizace a využití území v evropských regionech.

1.3 Jak lze příručku používat

Tato příručka zdůrazňuje klíčové prvky pro udržitelnější využití území a urbanizační procesy v Evropě. Začíná představením přístupu přijatého v rámci projektu SUPER a některých klíčových zjištění týkajících se minulého a budoucího vývoje (kapitola 2).

Poté příručka vychází z výsledků projektu a navrhuje soubor osvědčených postupů a varování (kapitola 3). Konkrétně se týkají typu a nástrojů intervencí na různých úrovních jejich rozsahu. Příručka se dále zamýší nad hlavními faktory úspěchu při podpoře udržitelné urbanizace (kapitola 4) a končí několika závěrečnými úvahami (kapitola 5) a seznamem další literatury (kapitola 6).

Celkově příručka nabízí informace, nápady a perspektivy, které pomohou rozhodovacím orgánům a tvůrcům politik aktivně přispět k rovnoměrnějšímu, vyváženějšímu a udržitelnějšímu územnímu rozvoji. Rozhodnutí o změně využití území ovlivňuje kvalitu našeho života i života budoucích generací, a jak ukazuje tato příručka, existuje široký soubor nástrojů pro intervence, které mohou pomoci změnit převládající způsoby využití území. Vybrat si mezi nimi je těžké rozhodnutí a realizace může vyžadovat silné politické odhodlání a odvážné vedení. Věříme, že tato příručka bude inspirací pro přijetí takových rozhodnutí.

Na závěr bychom chtěli čtenáře upozornit, že všechny údaje a návrhy v této příručce jsou zcela obecné. Vzhledem k tomu, že se geografické a institucionální souvislosti v Evropě značně liší, lze sdílet obecné zásady, ale jejich aplikace by měla být filtrována a přizpůsobena každé konkrétní situaci. Největší užitek z této příručky mohou mít čtenáři, kteří dobře znají povahu území, na němž působí, jeho správní strukturu, a také své základní kompetence.

Při používání této příručky mějte na paměti:

- Každé území vyžaduje vlastní balíček zásad se zohledněním územních citlivostí. To znamená, že každé politické doporučení by mělo být posuzováno podle územních specifik, jako jsou geografické podmínky a tradice.
- Při řešení komplexních otázek, jako je udržitelné využití území, se vyhněte samostatným iniciativám. Vhodnější jsou vícerozměrné, víceodvětvové a vícestranné přístupy.
- Udržitelné využití území je společnou odpovědností. Nejedná se výhradně o administrativní záležitost, proto by měla být identifikovaná řešení pečlivě vyhodnocena a sdílena se všemi relevantními subjekty.

* Ucelený přehled najeznete zde: ESPON (2018), *ESPOL COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe. Final Report. ESPON EGTC: Luxembourg*.

2

Udržitelná
urbanizace
a využití
území v kostce



2

Účelem této kapitoly je poskytnout čtenářům kvalitní základ pro plné pochopení zkušeností, poznatků a doporučení uvedených v dalších částech této příručky.

První část kapitoly představuje základní filozofii a koncepci projektu SUPER. Obsahuje naši konceptualizaci a operacionalizaci pojmu udržitelnost a vysvětluje, proč se při popisu rozvoje měst vyhýbáme používání normativních nebo pejorativních výrazů, jakými jsou „zábor půdy“ a „urban sprawl“. Ukazuje také příčinný model změn ve využití území použitý v rámci projektu. Druhá část kapitoly představuje nejnovější poznatky o celoevropském využití území v období 2000–2018. Na základě několika zdrojů dat budou znázorneny a vysvětleny vztahy mezi různými způsoby využití území a klíčovými ukazateli, jako je např. počet obyvatel. Z naší analýzy vyplývá, že přeměna půdy na městské využití obecně převyšuje její potřebu, což svědčí o poklesu efektivity využití území. Odhaluje také významné územní rozdíly.

Poslední část kapitoly ilustruje ukazuje složitost posuzování udržitelnosti městské formy a rozvoje pomocí scénářů. Ty zkoumají tři archetypální trajektorie urbanizace – kompaktní, polycentrickou a rozptýlenou – a představují výsledný obraz Evropy v roce 2050 s využitím modelu rozdělení území LUISETTA.

Tyto možné varianty budoucnosti jsou následně porovnány a posouzeny podle jejich udržitelnosti.

Tato činnost ukazuje, že je třeba zvážit řadu kompromisů, což podtrhuje skutečnost, že rozhodnutí týkající se urbanizace a využití území jsou ze své podstaty spíše politická než technická.

2.1 Terminologie, filozofie a metodika

Název příručky (Udržitelná urbanizace a způsoby využití území v evropských regionech) vystihuje jak naši filozofii, tak terminologii, což podrobněji popíšeme v následujícím textu.

Udržitelnost

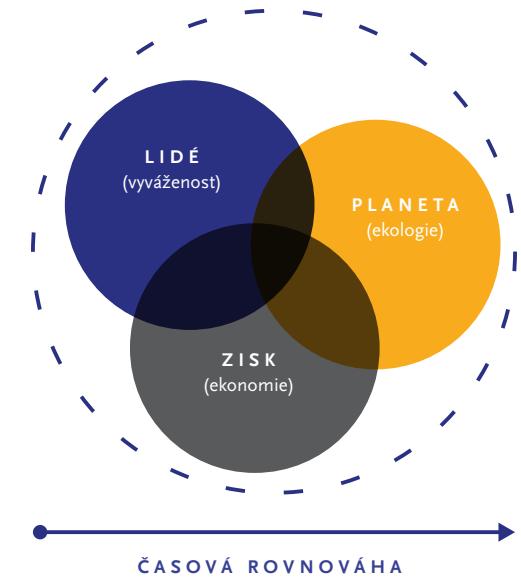
Udržitelnost je samozřejmě sporný a normativní pojem. Místo toho, abychom jej nahradili něčím neutrálnějším, rozdělíme se pro jasný výklad. Definujeme udržitelnost s ohledem na tři složky: časovou, tematickou a institucionální rovnováhu (obrázek 1). Nejrozšířenější definice udržitelnosti se týká časové rovnováhy, tedy schopnosti „udržet“ kvalitu života na naší planetě, což souvisí s termínem generační spravedlnost. Jsou zde různá opatření

časové udržitelnosti, jako je například „nosná kapacita“, která nám říká, zda vyčerpání zdrojů převyšuje míru jejich obnovy.⁵ Panuje všeobecný konsenzus, že současná úroveň spotřeby, zejména v bohatých zemích, přesahuje úroveň udržitelnou. Dalo by se namítnat, že půda jako omezený zdroj nemůže nikdy být z definice udržitelně „spotřebována“, což je implicitně naznačeno termínem „zábor půdy“, ale my tento názor odmítáme. Podotýkáme, že půda nemizí, ale mění se její využití, a tuto změnu lze posoudit z hlediska udržitelnosti. Kromě deurbanizace (návratu k přirozenému využití) jsou některé formy urbanizace jistě udržitelnější než jiné. Některá využití měst (např. parky) skutečně mohou být lépe (trvale) udržitelnější než zemědělství (např. intenzivní chov dobytka). Posledním hlediskem, pokud jde o časovou udržitelnost, je stálost politik v čase (např. stabilita financování, zranitelnost vůči politickým/ekonomickým cyklům). Jinými slovy, aby bylo možné účinně řídit dlouhodobé procesy, jako je urbanizace, měla by mít samotná opatření určitou míru dlouhodobosti.

Další běžné pojetí udržitelnosti se obvykle týká tematické rovnováhy mezi třemi rozměry, které se běžně v angličtině označují jako „tři E“ (economy, ecology, equity – ekonomika, ekologie, vyváženost) nebo „tři P“ (people, planet, profit – lidé, planeta, zisk). Udržitelný rozvoj v tomto pojetí podporuje jednu nebo více z těchto dimenzí, aniž by byly obětovány ostatní.⁶ Stále více se prosazuje názor, že klíčem k udržitelnosti jsou městské oblasti, protože právě ve městech se sbíhají hlavní environmentální, sociální a ekologické problémy a lze zde nejlépe formulovat rozumné zásahy k jejich řešení.⁷ Plánování a navrhování měst se obvykle snaží dosáhnout pokroku ve všech třech dimenzích udržitelnosti současně.

OBRÁZEK 1
Chápání udržitelnosti jako tematické a časové rovnováhy

INSTITUCIONÁLNÍ ROVNOVÁHA



PĚT DIMENZÍ UDRŽITELNOSTI

- Ekonomická udržitelnost
- Ekologická udržitelnost
- Sociální udržitelnost
- Institucionální udržitelnost
- Časová udržitelnost

INFOGRAFIKA 2

Tři hlavní typy urbanizace

Podoba měst je obvykle výsledkem historického vývoje, ale může být také výsledkem politik. Kompaktní urbanizace je například často cílem politiky omezování zástavby, která se snaží nasměrovat novou zástavbu dovnitř prostřednictvím regenerace, zahušťování nebo přestavby. Polycentrická urbanizace je často spojena s politikami územního plánování, jejichž cílem jsou zahrádkní města nebo tranzitně orientovaný rozvoj. Rozptýlená forma měst je často výsledkem politik stimuluujících používání soukromých automobilů (např. zajištění silniční infrastruktury) a vlastnické domů. Tyto tři typy urbanizace vykazují rozdílné výsledky ve vztahu jak k udržitelnosti jako celku, tak i k jednotlivým parametru.



Kompaktní



Polycentrická



Rozptýlená



- Yellow bar: Urbanizace
- Red bar: Nová urbanizace

Urbanizace

Jak jsme již uvedli, důrazně upřednostňujeme termín „urbanizace“ před termíny „zábor půdy“ nebo „urban sprawl“, protože se domníváme, že jde o neutrálnější způsob popisu jevu přeměny území na městské využití.⁸ Podle našeho názoru urbanizace neznámená pouze přesun obyvatelstva do měst nebo rozširování zastavěných oblastí, ale veškerý fyzický rozvoj měst, ať už se jedná o domy, silnice, staveniště, dětská hřiště, letiště nebo obchodní parky. V Evropě lze rozlišit mnoho variant urbanizace, ale obecně chceme rozlišovat tři hlavní typy: kompaktní, polycentrickou a rozptýlenou (viz infografika 2). Rozvoj v určitém regionu lze tedy hodnotit podle toho, do jaké míry se drží těchto forem. Vzhledem k rozmanitosti Evropy a rostoucímu významu místně orientovaného přístupu se domníváme, že naše konceptualizace urbanizace je více v souladu s tradicemi územní správy a územního plánování a také jím lépe vyhovuje.

Podoba měst je obvykle výsledkem historického vývoje, ale může být také výsledkem politik.⁹ Kompaktní urbanizace je například často cílem politiky omezování zástavby, která se snaží nasměrovat novou zástavbu do středu měst prostřednictvím regenerace, zahušťováním nebo přestavby. Polycentrická urbanizace je často spojena s politikami územního rozvoje, jejichž cílem jsou zahradní města nebo tranzitní orientovaný rozvoj. Rozptýlená forma měst je často výsledkem politik stimulujících používání soukromých automobilů (např. zajištění silniční infrastruktury) a vlastnické domů.¹⁰ Tyto tři typy urbanizace vykazují rozdílné výsledky ve vztahu jak k udržitelnosti jako celku, tak i k jednotlivým parametrym.

Konceptní rámec

Cílem projektu SUPER není pouze stanovit míru urbanizace v Evropě, ale také ji vysvětlit. Urbanizace je výsledkem nesčetných každodenních kolektivních i individuálních rozhodnutí o tom, kde a jak chtějí lidé pracovat

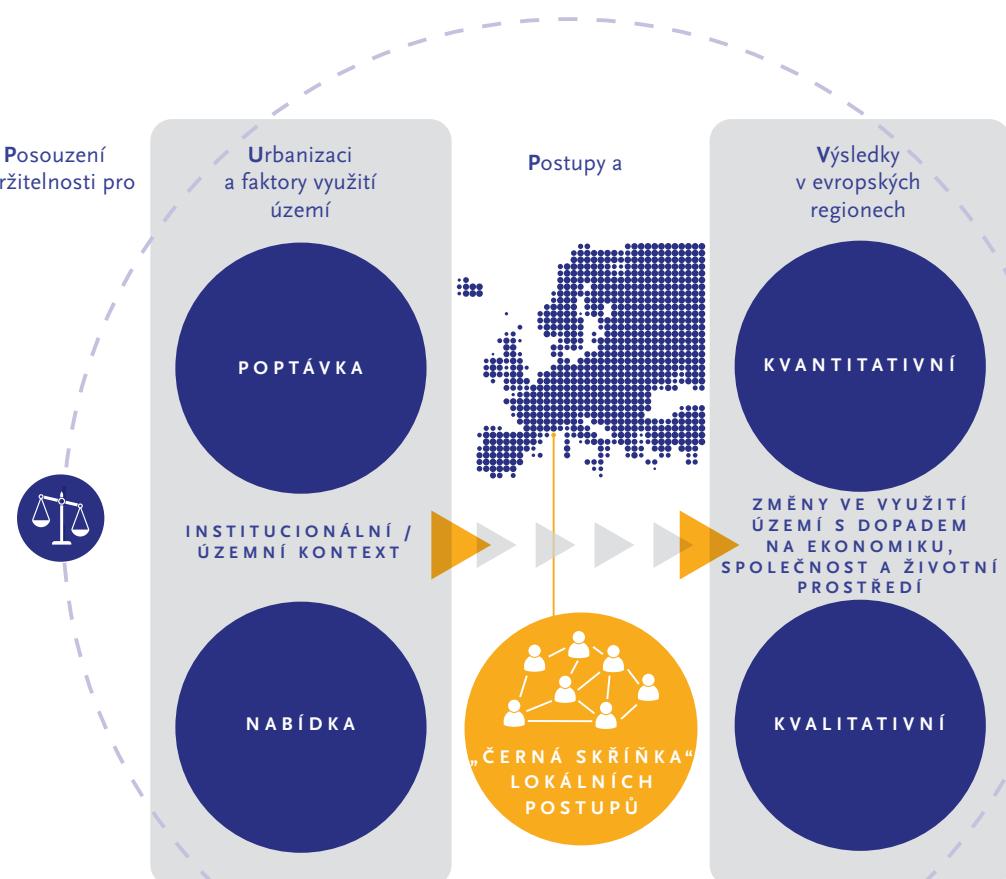
a trávit volný čas s ohledem na to, co si mohou dovolit a k čemu mají přístup. Je také výsledkem toho, jak zainteresované subjekty, jako například developeri, tato rozhodnutí předvídají a jak na ně reagují. Pro lepší pochopení této dynamiky byl navržen konceptní rámec, který znázorňuje hlavní příčinné vztahy, jimiž se řídí urbanizace a změny ve využití území. Viz obrázek 2.

Pokud jde o levou stranu obrázku, mnoho studií, zejména kvantitativních výzkumů založených na datech, se pokouší vysvětlit vzorce urbanizace (obyčejně pomocí termínu „sprawl“) na základě klíčových faktorů, jakými jsou demografie, hospodářský rozvoj a společnost/technologie (zejména vlastnictví automobilů).¹¹ Jiné studie poukazují na protichůdné síly, které určují podobu, intenzitu a směr urbanizace a změny ve využití území. Určujícím prvkem jsou v tomto smyslu fyzické bariéry (např. hory, vodní plochy) a také politiky (vymezení lokality coby záplavové oblasti, přírodního stanoviště nebo průmyslové zóny silně ovlivní výhledky na budoucí rozvoj).

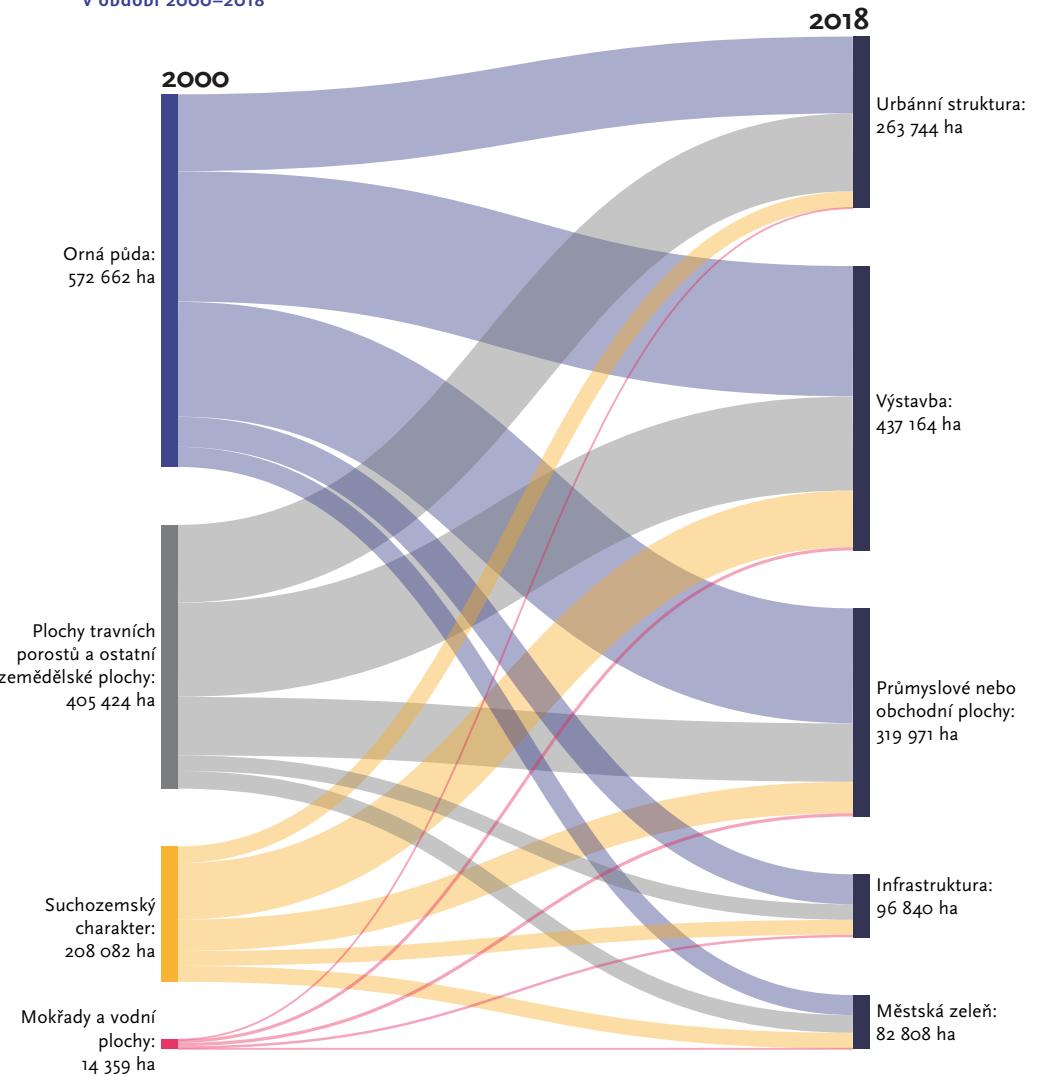
Uprostřed obrázku je vidět, že klíčové rozhodnutí o změně využití lokality z „neurbánní“ na urbánní se řídí výhodami a zájmy různých zúčastněných aktérů, což lze s odstupem času označit jako procesy rozvoje. Různé faktory na makroúrovni, včetně těch institucionálních a politických, vytvářejí tzv. (ne) pobídky na mikrourovni, které vytvářejí „místní regulační rámcem“ nebo „pravidla rozvoje“.¹² Klíčoví aktéři s rozhodovacími pravomocemi, ti, kteří mají zákonem daná práva nebo ekonomický či politický vliv, pak vzájemně působí na rozhodnutí o využití území.

Vpravo je fyzický výsledek rozhodnutí o využití území snadno měřitelný díky dostupnosti dat s vysokým rozlišením na základě satelitních snímků. Pomocí datové sady Corine Land Cover můžeme s přiměřenou přesností „sledovat“ měnící se krajinu Evropy za posledních 18 let. Tomu se věnuje další část textu, v níž představujeme naše poznatky o tom, jak se využití území v Evropě vyvíjelo.

OBRÁZEK 2
Konceptní rámec projektu SUPER



OBRÁZEK 3
Půda přeměněná na městské využití
v období 2000–2018



2.2 Ohlédnutí zpět: urbanizace a územní rozvoj v Evropě

V rámci projektu SUPER byla provedena analýza změn využití území za období 2000–2018 na základě dat Corine Land Cover doplněná o další zdroje. V této části je uvedena stručná rekapitulace rozsáhlé analýzy, která zahrnuje všechny země programu ESPON.

V období 2008–2018 bylo necelých 2,87 milionu hektarů půdy, představujících přibližně 0,6 % rozlohy prostoru zemí ESPON, přeměněno z jejího původního hlavního využití na jiné. Téměř polovina z toho (1,26 mil. ha, tj. 44 %) se týkala přeměny na urbánní půdu. Obrázek 3 a infografika 3 ukazují původ a určení této změny využití území a odhalují, že značná část z těchto změn se nachází ve stavu provizoria (staveniště). Většina této urbanizace proběhla na úkor zemědělské půdy (78 %). V několika regionech v Rakousku a ve Spojeném království (Skotsko) však většina nové urbánní půdy pochází z přírodních ploch. Pouze v Rumunsku (~0,8 %) a Bulharsku (~0,1 %) se podíl urbánní půdy celkově snížil, většinou v nezastavěném území, jako např. na staveništích nebo skládkách. Celkově bylo 8,6krát více půdy přeměněno na urbánní/umělé využití než naopak.

Urbanizace neprobíhala ve všech zemích a obdobích stejně. V letech následujících po finanční a hospodářské krizi bylo přeměněno na nové využití mnohem méně půdy, zejména ve Španělsku a Irsku (kde se krize v rozvoji měst projevila silněji). Naopak v Polsku se urbanizace v letech po vstupu do EU téměř ztrojnásobila. Mezi lety 2000 a 2018 se téměř 20 % veškeré evropské urbanizace odehrálo ve Španělsku, následovaném Francií s 15 %. V posledním období od roku 2012 do roku 2018 převzalo vedení Spojené království – zde byla zaznamenána více než pětina všech změn, následuje Francie opět s 15 % a Polsko s přibližně 13 %.

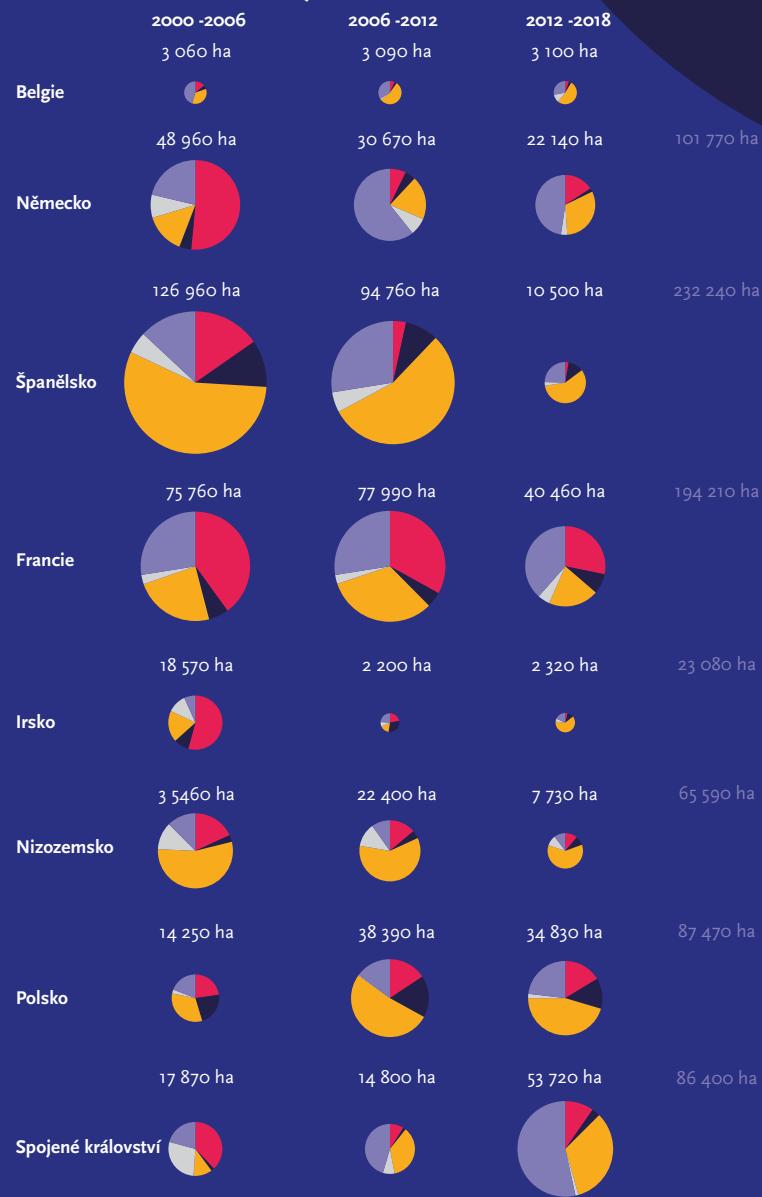
Do jaké míry tato urbanizace odpovídá měřitelné poptávce? V ideálním případě by bylo vhodné pro ukazatel databáze Corine „urbanistická struktura“ (především obytná) použít vývoj počtu obyvatel a pro průmyslové plochy využití růst HDP nebo pracovních míst, což však vzhledem k tomu, že mnoho pracovišť existuje v rámci urbanistické struktury, není příliš přesné. Proto byly údaje o počtu obyvatel měřeny ve vztahu ke všem městským plochám využití, včetně komerčních ploch, infrastruktury a parků. Tato analýza dodává důvěryhodnost tvrzení, že produkce ploch urbánního využití (zábor půdy) převyuje předpokládanou potřebu (nárůst počtu obyvatel) v Evropě v období 2000–2018 (obr. 4). Oblasti, které zažívají vylidňování, stále obvykle vykazují nárůst ploch pro urbánní využití. Podle toho, k čemu se přikloníme, to lze považovat za projev „urban sprawl“ nebo neoprávněného „záboru půdy“. Podle této analýzy byly zeměmi, kde počet obyvatel převyšil urbanizaci, Švýcarsko, Rumunsko, Bulharsko a Belgie.

Vzhledem k tomu, že databáze Corine může přehlížet zástavbu malého rozsahu, bude třeba tyto případy pečlivěji vyhodnotit, aby se zjistilo, zda jde o důsledek kompaktního rozvoje měst s vysokou hustotou (např. reurbanizace), nebo o extrémně rozptýlenou zástavbu, která je kvůli omezení datového souboru neviditelná. Tento nezanedbatelný problém s daty je jasně vidět na obrázku 5, který ukazuje data pro město Liège. Na tomto obrázku jsou v databázi Corine světle červeně znázorněny „urbánní oblasti“, zatímco budovy jsou vyznačeny černě (čerpáno z datové sady Global Urban Footprint). Pásová zástavba na východě města by mohla v budoucnu snadno pokračovat podél stejných silnic, aniž by si již databáze Corine všimla. V kombinaci s údaji o počtu obyvatel by to mohlo snadno vést k mylnému závěru, že urbanizace je vysoce efektivní a udržitelná, protože využívá stávající zastavěné plochy. Ve skutečnosti se domy stále staví, jen nejsou registrovány. Spíše než k zastavování měst dochází k jejich rozptýlu.

INFOGRAFIKA 3

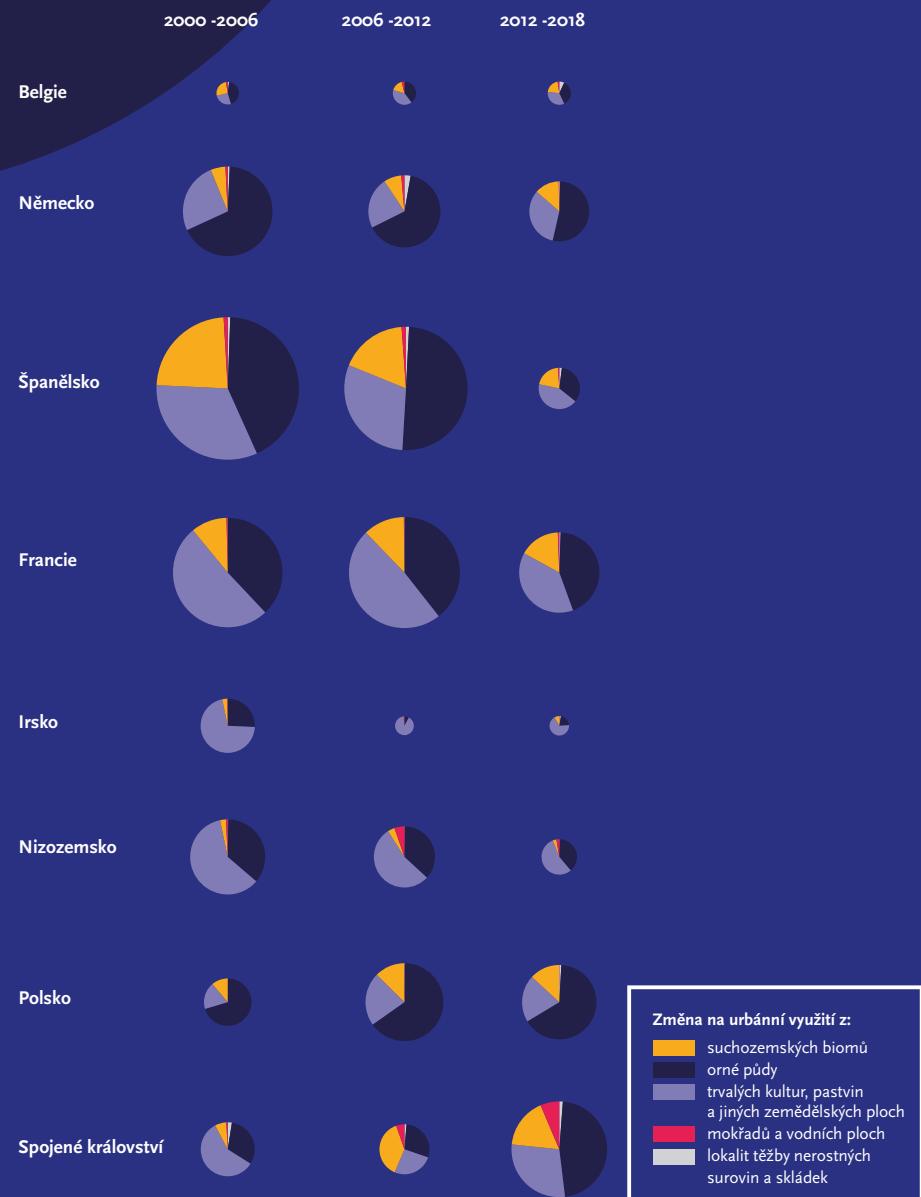
Změna ploch určených pro urbánní využití v jednotlivých zemích

Změna z „neurbánního“ využití na:



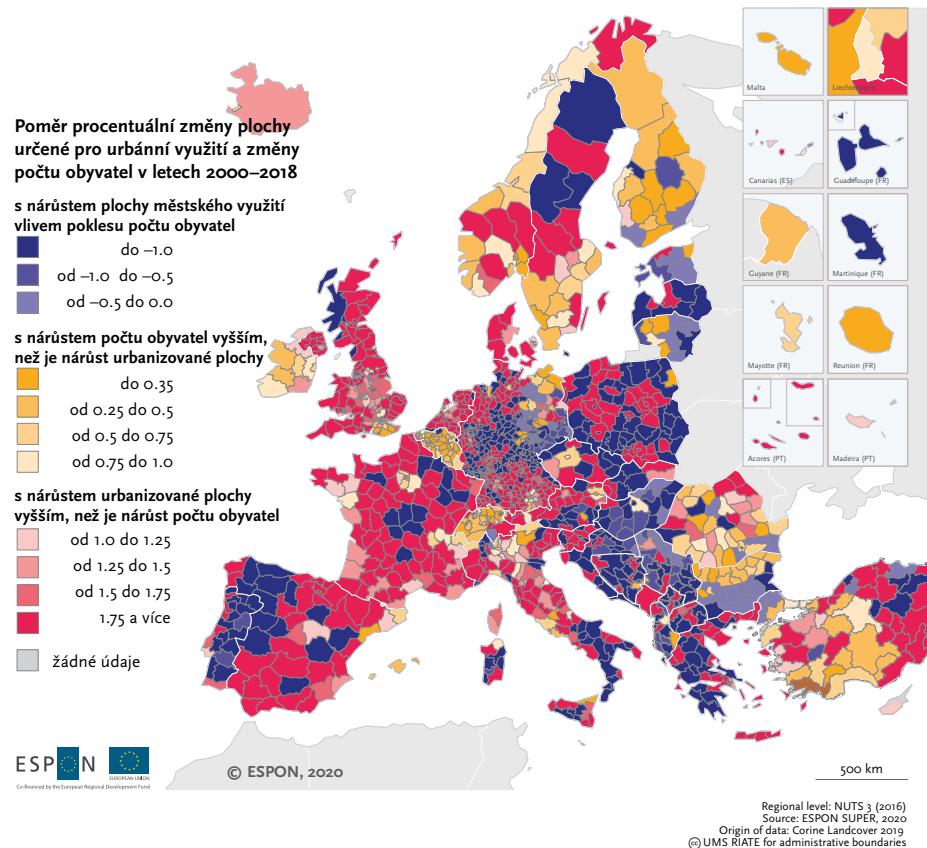
Tento graf ukazuje změnu využití území v období 2000–2018 pro vybrané země.
Grafy na levé straně ukazují velikost a rozložení nových funkcí urbanizovaných území.
Grafy na pravé straně ukazují dřívější funkce ploch, které byly urbanizovány.

Změna na urbánní využití z



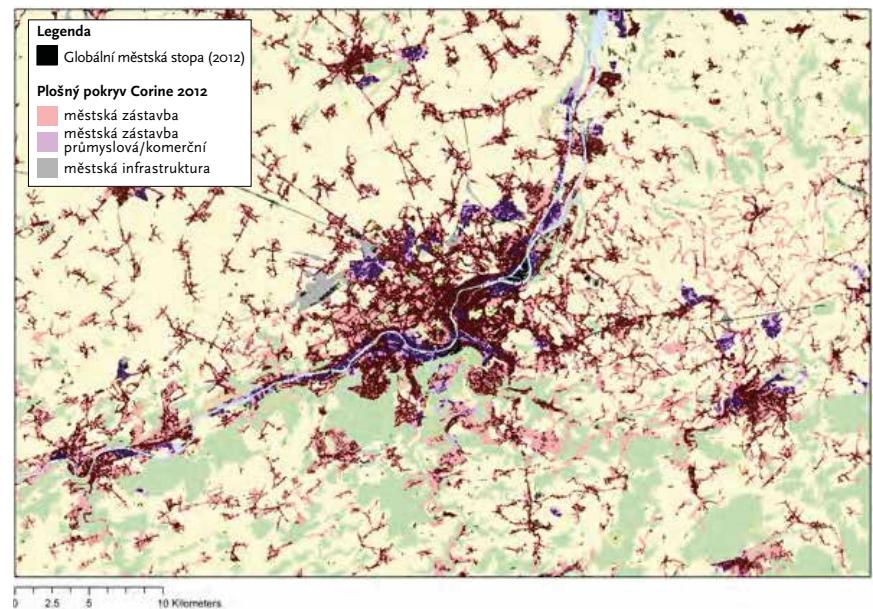
OBRÁZEK 4

Vývoj ploch určených pro urbánní využití ve vztahu k vývoji počtu obyvatel v letech 2000–2018



OBRÁZEK 5

Urbanizace versus zástavba v Liège a okolí v roce 2012



2.3 Výhled do budoucna: scénáře pro rok 2050

Inspirací pro vypracování scénářů byly tři hlavní městské typy identifikované v projektu SUPER. Ty byly vizualizovány pomocí modelu rozdělení využití území LUISETTA, který navrhl Společné výzkumné středisko EU.¹⁹ V každém scénáři je použit jeden typ města jako model rozvoje v období 2020–2050. Za předpokladu, že faktory životního prostředí zůstávají ve všech scénářích neměnné (např. demografický a makroekonomický vývoj, technologie a změna klimatu), jsou to právě společenské postoje, které určují konkrétní trajektorii urbanizace.

Kompaktní scénář předpokládá, že počínaje rokem 2020 bude prosazována prozírává politika omezování zástavby měst, aby se zamezilo nešetrné a nahodilé urbanizaci, která vedla k ničení přírodních zdrojů a podkopávala životaschopnost měst. K dosažení tohoto cíle byl proveden a částečně inovován výběr z politik, které se v minulosti osvědčily. Výsledkem bylo, že nová výstavba probíhala v blízkosti velkých měst a 30 % nových obytných a pracovních ploch bylo vytvořeno v rámci stávající městské zástavby. Do roku 2050 má být veškerá nová urbanizace realizována formou přestavby, regenerace nebo zahuštování.

Do roku 2050 by se ve vzhledu krajiny mohla projevit desetiletí trvající politická rozhodnutí týkající se urbanizace a využití území. Zelené plochy v blízkosti velkých měst byly obětovány městskému rozvoji, zatímco ty vzdálenější zůstaly nedotčeny. Některé velké polycentrické regiony (jako například Randstad a Porúří) splynuly, zatímco rozptýlení příměstská zástavba v okolí měst jako Milán a Varšava se zaplnila. V oblasti mezi Bolognou a Ravennou v Itálii došlo k rozvoji pouze v okolí několika velkých měst. Totéž platí pro Stockholm, kde hlavní centrum přitahovalo většinu urbanizace. V rumunské Konstantě byla tato tendence méně patrná vzhledem k celkově nízkému developerskému tlaku. Uvnitř měst ubývalo nezastavěných ploch a hustota zalednění narůstala s tím, jak se zvyšovala výška budov a jak se byly dělily na menší jednotky (viz infografika 4).

Polycentrický scénář předpokládá, že od roku 2020 bude v celé Evropě prosazována politika spojování měst, aby se předešlo jak nevýhodám nahodilé urbanizace vedoucí k ničení přírodních zdrojů a oslabení životaschopnosti měst, tak i k omezování významu měst, které by způsobilo problémy, jimž dnes čelí velkoměsta. Bude proveden a inovován výběr z politik udržitelného rozvoje měst, které se osvědčily v minulosti. Výsledkem bude, že přibližně 20 % nové výstavby se uskuteční ve stávající městské struktuře a/nebo v blízkosti železničních stanic. Do roku 2050 bude veřejná doprava a městská zástavba stále častěji budována společně, což bude mít za následek větší motivaci ke zhuštování zástavby.

Do roku 2050 by se ve vzhledu krajiny mohla projevit desetiletí trvající politická rozhodnutí týkající se urbanizace a využití území. Některé zelené plochy v blízkosti velkých měst budou obětovány městské zástavbě, pokud se nacházely v blízkosti železnic, jiné však zůstanou z velké části nedotčeny. Města se začnou lineárně rozprostírat do okolí jako šňůra korálků. To umožní obyvatelům žijícím v klasterech přístup

do okolních venkovských oblastí a zároveň jim železniční trať umožní přístup k městské občanské vybavenosti. V případě regionů Brusel-Antverpy a Randstad to zvýrazní již tak polycentrickou městskou strukturu, ale někdy to vede k tomu, že města prorůstají jedno do druhého. Podobné tendenze budou patrné v případě regionu Bologna-Ravenna, regionu Constanța v Rumunsku a do jisté míry i v případě Stockholmu, kde již je polycentričnost dluhodobou plánovací strategií (viz infografika 5).

Scénář rozptýlení předpokládá, že počínaje rokem 2020 bude zahájena odvážná politika rozptýlení měst, která bude umožňovat a podporovat Evropany, aby si užívali radosti života na venkově. Občané by měli mít větší kontrolu nad tím, kde a jak chtějí žít. Proč by je měli vládci byrokraté nutit žít v přeplňených městech, když venku je dostatek míst? Aby se dosáhlo toho libertariaňského ideálu, bude zrušena plánovací byrokracie a zjednodušeno rozhodování o využití území. Samostatnost bude dále podporována velkorysými daňovými opatřeními pro výstavbu domů, soukromou dopravu a energetickou nezávislost. Výsledkem bude, že nová výstavba bude probíhat převážně podél stávajících silnic v nízké hustotě – většinu výstavby budou tvořit samostatně stojící rodinné domy nebo druhé bydlení. Do roku 2050 vytlačí městské funkce s nízkou hustotou zástavby zemědělství v regionech s vysokým hospodářským růstem.

Do roku 2050 bude urbanizace probíhat převážně po etapách. Nejprve budou zastavěny plochy v blízkosti stávajících městských oblastí a postupně se bude rozvoj šířit směrem ven do venkovských a přírodních oblastí. Do roku 2050 budou tyto oblasti absorbovat značnou část městské populace, což povede k absolutnímu úbytku obyvatelstva ve městech a předznamená začátek posturbánní éry. Mezitím krajina v okolí městských oblastí nabýde nejprve exurbánní, a následně suburbánní charakteristiku. To je

patrné na celém evropském území. Území mezi Bruselem a Antverpami se stane ještě více amorfní a Randstad bude vykazovat pásovou zástavbu, která je pro Nizozemsko neobvyklá. Nejen zemědělská půda bude zabírána, ale například v regionu Bologna a Ravenna a ve Stockholmu jsou rozvojovými faktory ohroženy i kopce a chráněné přírodní oblasti. (viz infografika 6).

2.4 Hodnocení udržitelnosti rozvoje využití území

Tyto tři scénáře nejsou zamýšleny jako předpovědi ani jako vědecky platné ex-ante hodnocení politických řešení. Místo toho nabízejí jednoduchý způsob, jak se zamyslet nad složitostí a rozmanitostí Evropy a nad různými kompromisy spojenými s rozhodováním o využití území. Jejich cílem je také poukázat na skutečnost, že směr, kterým se urbanizace ubírá, je výsledkem kolektivního jednání, a proto jej lze ovlivnit společným úsilím. Stručně řečeno, scénáře nemusejí být pravděpodobné nebo realistické, ale dostačeně věrohodné, aby iniciovaly dialog o výhodách a nevýhodách politických řešení.

Výsledky scénářů udržitelnosti nebyly založeny pouze na fantazi. Byly odvozeny z rozsáhlého přehledu akademických zdrojů o Severní Americe a Evropě, z nichž většina pocházela z oborů plánování a životního prostředí.* Přesněji řečeno, zdroje, které odpovídaly třem formám urbanizace, byly porovnány se třemi dimenzemi

udržitelnosti, které byly dále rozpracovány pomocí řady podstatných ukazatelů. U každého ukazatele byly důkazy hodnoceny, zda vykazují pozitivní nebo negativní vztah, a to na pětibodové škále. V některých případech bylo zjištěno, že literatura je neprůznamná, rozporuplná nebo – což je možná zajímavější – odhaluje vnitřní napětí. Například kompaktní zástavba může celkově snížit znečištění, ale zároveň zvýšit ohrožení lidí tímto znečištěním. Další komplikací je územní rozmanitost. Výsledky některých studií by mohly být výstupem místních charakteristik. Vzhledem k této rozdílům a odlišnostem jsme scénáře nehnadnotili podle jejich „čisté“ udržitelnosti. Výsledek naší analýzy je uveden v tabulce 1. Projekt SUPER obsahuje rozpracovanou verzi této tabulky včetně konkrétních odkazů.

Závěrem lze říci, že scénáře a hodnotící rámcem představují způsob, jakým mohou tvůrci rozhodnutí a politici hovořit o urbanizaci a rozhodování o využití území. Která forma urbanizace se zdá být nejvýhodnější s ohledem na stávající politické cíle v naší oblasti? Které ukazatele považujeme za nejdůležitější? Které kompromisy jsou politicky přijatelné? Teprve po otevření těchto otázek a dosažení dohody o dalším postupu můžeme přejít k další otázce: jak postupovat dál? To je předmětem další části této příručky.

* Ačkoli se podoba měst na obou kontinentech liší, bohatá literatura o městské zástavbě a tranzitně orientovaném rozvoji v Severní Americe se ukázala jako užitečná při posuzování různých aspektů udržitelnosti. Většina závěrů byla navíc dostačeně obecná, aby platila v obou kontextech (např. přesí dostupnost ovlivňující obezitu nebo ceny domů v lokalitách s omezenou dostupností).

Kompaktní scénář

Kompaktní scénář předpokládá, že počínaje rokem 2020 bude prosazována obezřetná politika omezování rozlohy měst, aby se zabránilo nešetrné a nahodilé urbanizaci, která vedla k ničení přírodních zdrojů a podkopávání životaschopnosti měst. K dosažení tohoto cíle byl proveden výběr z politik, které se v minulosti osvědčily, a z některých inovací. Výsledkem bylo, že nová výstavba probíhala v blízkosti velkých měst a 30 % nových obytných a pracovních ploch bylo vytvořeno v rámci stávající městské struktury. Do roku 2050 má být veškerá nová urbanizace realizována formou přestavby, regenerace nebo zahušťováním.



Ekonomické souvislosti

Zvýšila se hodnota nemovitostí a městská ekonomika prospívala díky příležitostem, které poskytla sanace brownfieldů. Blízkost daná vysokou hustotou osídlení umožnila podnikům snížit náklady na dopravu, usnadnit komunikaci a dosáhnout vysoké energetické účinnosti. Umožnila rovněž kvalitní dopravní spojení, avšak s vyšší koncentrací dopravních toků, což v konečném důsledku vedlo k nárůstu dopravního přetížení.



Ekologické souvislosti

Lepší využití nezastavěných ploch ve městech otevřelo příležitosti pro ekologické plánování za jejich hranicemi. Obětována však byla městská zeleň, což přispělo k efektu městského tepelného ostrova. Ukázalo se také, že je stále obtížnější najít ve městě prostor pro obnovitelné zdroje energie. Znečištění ovzduší se celkově snížilo, ale jeho koncentrace byly vyšší, stejně jako zranitelnost vůči přírodním rizikům.

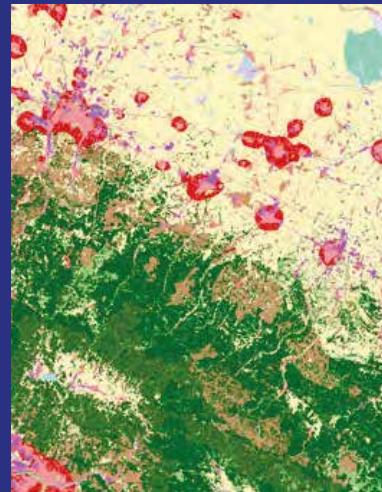


Sociální souvislosti

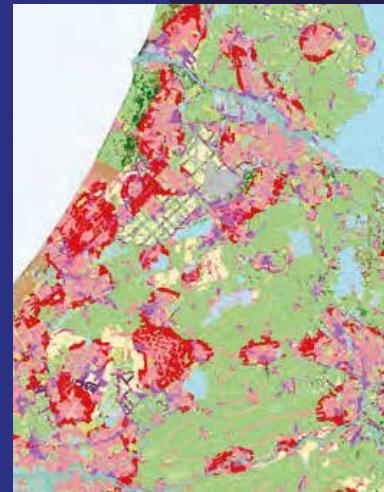
Kompaktní zástavba vedla ke zvýšení nákladů na bydlení a k možnému odlivu domácností s nižšími příjmy, ale také ke zvýšení hluku a znečištění životního prostředí a ke zhoršení přístupu k zeleni. Díky většímu počtu pěších a cyklistických cest se zvýšila úroveň zdraví. Kromě toho se snížila sociální segregace a zlepšil se přístup k místním službám, pracovním místům a rekreačním prostorám.



Region Brusel-Antverpy, Belgie



Region Bologna-Ravenna, Itálie



Region Randstad, Nizozemsko



Region Constanța, Rumunsko



Region Stockholm, Švédsko

Ukázka scénáře kompaktního rozvoje v pěti regionech

pbl.nl

Polycentrický scénář

Polycentrický scénář předpokládá, že od roku 2020 bude v celé Evropě prosazována politika spojování měst, aby se předešlo jak nevýhodám nahodilé urbanizace vedoucí k ničení přírodních zdrojů a oslabení životaschopnosti měst, tak i k omezování jejich růstu, které by způsobilo problémy, se kterými se potýkají současná velkoměsta. Byl proveden pečlivý výběr z politik udržitelného rozvoje měst, které se v minulosti osvědčily, a z některých inovací. Výsledkem bylo, že přibližně 20 % nové výstavby se uskutečnilo ve stávající městské struktuře a/nebo v blízkosti železničních stanic. Do roku 2050 byly veřejná doprava a městská zástavba stále více budovány společně, což vedlo k větší motivaci zvyšovat hustotu zástavby.



Ekonomické souvislosti

Subcentra přispěla k růstu metropolitních regionů a ulevila jádrovým městům. Neomezovala ekonomický růst a poskytovala volný prostor. V porovnání s kompaktním scénářem bylo méně pěší a cyklistické dopravy, což bylo kompenzováno kvalitními možnostmi tranzitní dopravy.



Ekologické souvislosti

Snížení mobility automobilů a s tím související snížení znečištění ovzduší. Menší spotřeba půdy než u nulového politického zásahu, ale větší než u kompaktního scénáře. Polycentrická struktura zlepšila odolnost vůči přírodním rizikům.

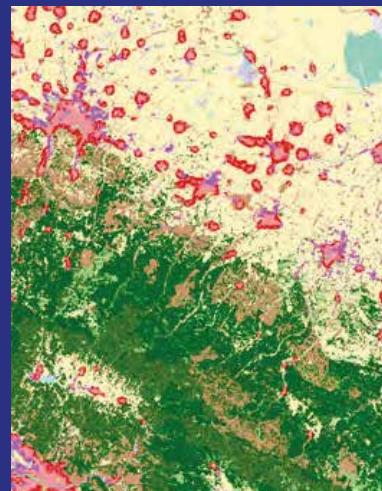


Sociální souvislosti

Zvýšila se dopravní spravedlnost a dostupné bydlení, jelikož byly tyto prvky zahrnuty do politik územního plánování. Bez toho by ceny bydlení rostly, což by zhoršilo jeho dostupnost. Objevují se problémy s hlukovou zátěží, pokud jsou domy příliš blízko dopravní infrastruktury.



Region Brusel-Antverpy, Belgie



Region Bologna-Ravenna, Itálie



Region Randstad, Nizozemsko



Region Constanța, Rumunsko



Region Stockholm, Švédsko

Ukázka scénáře polycentrického rozvoje v pěti regionech

pbli.nl

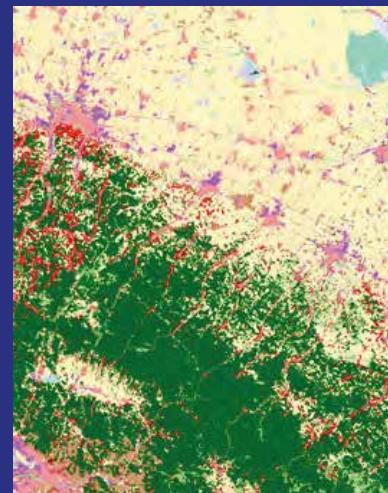
Scénář rozptýlení



Scénář rozptýlení předpokládá, že od roku 2020 bude zahájena rázná politika rozptýlení měst, která umožní Evropanům užívat si radosti života na venkově a podpoří je v tom. Vychází se z toho, že občané by měli mít větší kontrolu nad tím, kde a jak chtějí žít. Proč by je měli vládní byrokraté nutit žít v přeplňených městech, když venku je dostatek místa? Aby se dosáhlo tohoto libertariánského ideálu, měla by být zrušena plánovací byrokracie a zjednodušeno rozhodování o využití území. Samostatnost by měla být dále stimulována velkorysými daňovými opatřeními pro výstavbu domů, soukromou dopravu a energetickou nezávislost. Výsledkem je, že nová výstavba probíhá převážně podél stávajících silnic v nízké hustotě – většinu výstavby tvoří samostatně stojící rodinné domy nebo objekty druhého bydlení. Do roku 2050 vytlačí městské funkce s nízkou hustotou zástavby zemědělství v regionech s vysokým hospodářským růstem.



Region Brusel-Antverpy, Belgie



Region Bologna-Ravenna, Itálie



Region Randstad, Nizozemsko

Ekonomické souvislosti

Efektivita trhu vede k výraznému nárůstu celkového bohatství, zejména v developerském sektoru, protože výstavba na zelené louce je obvykle mnohem levnější než regenerace. Zmírnění plánovacích omezení znamená více stavebních aktivit, což například způsobí nárůst pracovních míst ve stavebnictví. Nabídka pracovních míst v rozptýlených oblastech je obvykle nízká a těžko dostupná. V souladu s tím jsou náklady na dopravu vyšší a energetická účinnost nižší než v kompaktních městech.



Ekologické souvislosti

Výšší celkové znečištění ovzduší, hluk a světelné znečištění. Rozsáhlá ztráta zemědělské půdy a volného prostoru a negativní dopad na biologickou rozmanitost. Větší míra spotřeby zdrojů ve srovnání s kompaktními městy, ale menší efekt tepelného ostrova. Také více prostoru pro soběstačné komunity a dobré možnosti přizpůsobení se změnám v horkém a vlhkém podnebí vlivem lepšího odvětrávání.



Sociální souvislosti

Nízké ceny bydlení s ohledem na poměr ceny a kvality. Soukromí, větší zahrady a bydlení v blízkosti přírody snižující stres. Sociální segregace je výraznější, rozptýlené oblasti mohou zahrnovat čtvrti s nízkými i vysokými příjmy. Automobilová doprava je komfortní a vyhovující.



Region Constanța, Rumunsko



Region Stockholm, Švédsko

Ukázka scénáře rozptýleného rozvoje v pěti regionech

pbli.nl

TABULKA 1
Udržitelnost různých typů urbanizace

	Kompaktní	Polycentrická	Rozptýlená
Ekonomická udržitelnost			
HDP, bohatství	+/-*	++	+
Věřejné finance	++	+	-
Pracovní místa	++	++	+/-
Dostupnost	+/-	++	+/-
Obchodní oblasti	++	++	+/-
Poptávka po bydlení / nová výstavba	-	+	+
Náklady na dopravu	+/-	+	--
Spotřeba energie	+	+	--
Ekologická udržitelnost			
Snížení mobility (autem)	++	++	--
Snížení znečištění, včetně CO ₂	++	+	--
Zelené městské oblasti	-	+	-/+
Biodiverzita	+/-	+/-	--
Spotřeba půdy	+	+	--
Přírodní nebezpečí - riziko a zranitelnost	-	+	+/-
Přizpůsobení se změně klimatu/zmírnění dopadů změny klimatu	+/-	+	+/-
Spotřeba zdrojů	+/-	+	-
Prostor pro budoucí obnovitelné zdroje energie	+/-	+/-	+/-
Prostor pro budoucí retenci vody	+	+	+
Prostor pro budoucí obhovové hospodářství	+	+	-
Sociální udržitelnost			
Zdraví	+/-	+/-	+/-
Dostupné bydlení	+/-	+/-	++
Rovnost/inkluze	+/-	+	--
Veřejný a rekreační prostor	+/-	+	+/-
Rozmanitost (výškové, příměstské atd.)	+	+	+
Oblasti se smíšeným využitím	+	++	-
Spokojenost s domácím prostředím	+/-	+	+

* V zájmu srozumitelnosti jsou výstupy prezentovány syntetickým způsobem s vynecháním odkazů a zprůměrováním vah pro jednotlivé ukazatele. Symbol (+/-) obvykle znamená protichůdná zjištění mezi studiemi.

The background of the slide is an aerial photograph of a European town during sunset. The town features a mix of residential buildings with red-tiled roofs, larger apartment complexes, and green parks. A prominent feature is a large, circular, modern building complex with a white dome and surrounding solar panels. The town is built on a hillside with terraced fields visible in the background.

3

Jak
podporovat
udržitelnou
urbanizaci



Tato kapitola tvoří stěžejní část příručky. Poskytuje návod pro zainteresované subjekty, které mají zájem o podporu udržitelné urbanizace svých území. Na základě databáze intervencí projektu SUPER (viz obrázek 6) nabízí oddíl 3.1 praktické rady pro zainteresované subjekty zaměřené na problematiku územního rozvoje na regionální a místní úrovni. Navrhovaná doporučení se zaměřují na rozhodnutí, která je třeba učinit ve vztahu k dosažení stanovených cílů (např. omezování městské zástavby, zahušťování, regenerace, správa a řízení měst, sektorové politiky), jakož i na vlastní nástroje, kterými by měly být tyto cíle snadněji realizovány (např. prostřednictvím strategií a vizí, pravidel a předpisů, programů a pobídek, projektů). Oddíl 3.2 poskytuje pokyny pro zainteresované subjekty, které jsou aktivní na národní úrovni. Zkoumá zejména potenciální kompromisy, které se vyskytují mezi různými rozdíly udržitelné urbanizace a uvádí příklady různých typů nástrojů. Oddíl 3.3 se zaměřuje na doporučení určená aktérům, kteří se podílejí na rozhodování a tvorbě politik v oblasti udržitelného rozvoje na úrovni EU. Zamýší se nad účinností a úlohou různých evropských právních předpisů, nad financováním nástrojů a strategických dokumentů.

3

Doporučení, která se bezprostřednější týkají činnosti rozhodovacích orgánů nebo tvůrců politik, jsou označena po stranách textových sloupců následujícími ikonami:



Rozhodující orgány



Tvůrci politik

Doporučení vyplývající z intervencí specificky zaměřených na jednu nebo více dimenzi udržitelnosti (tj. sociální, ekonomická, environmentální, časová a/nebo institucionální) jsou označeny témito ikonami:



Sociální udržitelnost



Ekonomická udržitelnost



Environmentální udržitelnost

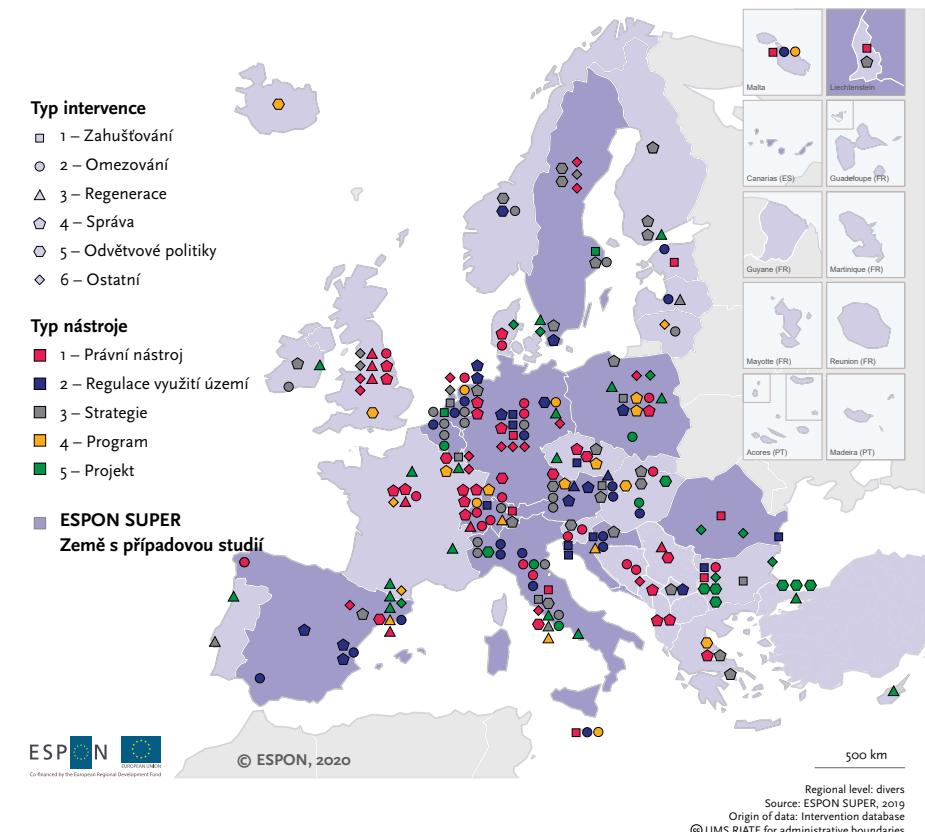


Časová udržitelnost



Institucionální udržitelnost

OBRÁZEK 6
Databáze intervencí projektu SUPER



3.1 Doporučení pro regionální a místní zainteresované subjekty

Tato kapitola ukazuje, že místní a regionální rozhodovací orgány a tvůrci politik mají k dispozici širokou škálu možností, jak podpořit udržitelné využití území a urbanizaci. Přesněji řečeno, uznává, že úspěšnost politických cílů a nástrojů není ve vztahu k různým typům území homogenní. Poté nabízí návod a praktická doporučení pro činnost. Je určena pro regionální a místní činitele s rozhodovací pravomocí, kteří jsou zodpovědní za definování politických cílů, tedy v souvislosti s tím, jakým směrem by bylo možné lépe postupovat ve vztahu k různým typům území. Zaměřuje se také na tvůrce politik, kteří jsou odpovědní za přípravu nástrojů, jež mají být použity k prosazování těchto záměrů.

3.1.1 Jaký typ intervence by měl být použit?

Na základě cíle a rozsahu iniciativy bylo stanoveno pět hlavních typů intervencí: zahušťování, regenerace, omezování, správa a odvětvové politiky (viz infografika 7).

Zahušťování

Cílem procesu zahušťování je zvýšit hustotu obyvatelstva v zastavěných oblastech. Intervence zahrnuté do této kategorie se většinou týkají zvyšování hustoty zástavby a opatření s tím souvisejících. Obvykle dosahují vysoké míry úspěšnosti a vyznačují se dlouhodobou perspektivou udržitelného rozvoje. Například chorvatský *Územní plán Primorsko-goranské župy*¹⁴ stanovuje kritéria pro určení velikosti zastavitelných ploch sídel, čímž účinně reguluje hustotu osídlení. Plán je považován za úspěšný, protože podporuje

účinnější řízení využití území a stavebních ploch s cílem omezit růst měst a zábor půdy. Maximální plocha stavebních ploch v každé obci byla odvozena od předpokládaného počtu obyvatel obce a od minimální hustoty obyvatel zastavěného území. Tento zásah však měl i negativní dopady, neboť ve snaze naplánovat větší plochy pro sídla přesunuli projektanti nerezidenční vybavenost (např. sportovní a rekreační plochy, obchodní plochy apod.) dále od sídel, což narušilo integraci ve využití území. Při snaze o dosažení dlouhodobě udržitelného rozvoje je tedy důležité, aby místní správa přijímala konkrétní krátkodobá opatření, jinak by to mohlo vést k neudržitelnému rozvoji.

Analýza databáze zásahů projektu SUPER ukazuje, že strategie zahušťování také podporují různé scénáře urbánního rozvoje (např. kompaktní, polycentrický), což může mít v jednom případě pozitivní a v jiném negativní účinky. Například cílem zvýšování hustoty městské zástavby¹⁵ v Amsterdamu je zachovat volné plochy a podporovat kompaktní, ale přesto atraktivní městské oblasti. Pět strategií, které se používají k řízení zahušťování, lze rozdělit do dvou hlavních skupin: i) zvyšování objemu budov (strategie „vytváření“, „vyplňování“ a „navýšování“); ii) přeměna stávající městské struktury nebo budov (strategie „znovuvyužití“ a „přestavba“). Na druhé straně je *Všeobecný plán rozvoje města Stara Zagora a jeho přilehlých území* (Bulharsko) zásimem, jehož cílem je vytvořit rámec pro optimální využití prostoru a dobrou rovnováhu mezi veřejnými a soukromými zájmy. Součástí tohoto plánu je nový polycentrický urbanistický model budoucího rozvoje města a jeho okolí: očekává se makrostrukturální členění území s novými sekundárními městskými centry, které přiblíží bydlení a veřejné služby obyvatelům. Cíle a funkce plánu včetně horních hranic rozvojových ukazatelů jsou závazné a jejich nedodržování je protiprávní. To lze považovat za osvědčený postup. Zdá se totiž, že přijetí právně závazných nástrojů a strategií často zvyšuje úspěšnost těchto typů intervencí.

 Zdá se, že větší koordinace a spolupráce mezi zainteresovanými subjekty rovněž zvyšuje účinnost zahušťovacích zásahů. Zejména zapojení soukromých partnerů v různých fázích intervence patrně zvyšuje celkovou efektivitu.

Například ve Švédsku je za velmi pozitivní intervenci považován *Projekt ekologické čtvrti Royal Seaport*, který podpořil procesy zahušťování ve Stockholmu. Projekt řeší tento cíl, protože město má omezený prostor pro výstavbu na zelené louce a musí podporovat zahušťovací opatření, aby bylo schopno pojmut růst počtu obyvatel.¹⁶ Ačkoli nová čtvrť ještě není dokončena, představuje vysoké standardy z hlediska energetické účinnosti¹⁷ a očekává se, že bude podporovat účinná ekologická řešení. Úspěch zásahu se připisuje neustálému dialogu a vyjednávání (v různých fázích projektu) mezi veřejnými a soukromými subjekty.

Dalším důležitým faktorem udržitelného rozvoje měst jsou znalosti, data a technické kapacity. Dostupnost informací a dat by měla podporovat rozhodování i účast veřejnosti. Zdá se však, že úspěch mnoha intervencí je silně spojen s faktory rozhodování při jejich realizaci. Dobrým příkladem je *Kalkulačka nákladů na infrastrukturu*, strategie vytvořená v roce 2012 Zemským úřadem pro plánování Dolního Rakouska s cílem poskytnout svým obcím kvalifikovanější rozhodnutí. Jedná se o bezplatný online nástroj strategického plánování, který poskytuje obcím podporu při předběžném posouzení finančních nákladů na změnu územního plánu a rozšiřování obcí (např. náklady na obecní infrastrukturu a daňové příjmy), které by přišly s určitým nárůstem počtu obyvatel.¹⁸ Vzhledem k tomu, že rozptýlená zástavba obecně vyžaduje více veřejných investic do infrastruktury na obyvatele než zástavba kompaktní, mohl by tento nástroj potenciálně ovlivnit rozhodování na místní úrovni.¹⁹ Přestože se intervence snaží posoudit dopady na obce v souvislosti s tím, kde a jak budou budou bydlet noví rezidenti, zdá se, že účinnost intervencie se liší v závislosti na jejím provedení. Její nejednotný úspěch je většinou přičítán její dobrovolné podstatě.

V *Případové studii rumunského pobřeží Černého moře* historické, kulturní a politické okolnosti stimulovaly spíše prorozvojové přístupy, než aby aktivovaly mechanismy udržitelného využití území (viz box 1).

Celkově se ukazuje, že neexistuje žádné „univerzální řešení“. Faktor, který může mít v jednom regionu nebo městě pozitivní účinek, může v jiném vést k negativním důsledkům. Z analýzy intervencí podporujících zahušťování se zdá, že přijetí určitých faktorů obecně zvyšuje účinnost těchto typů intervencí:

- přijetí dlouhodobé perspektivy (např. zónování a opatření pro zahušťování zástavby);
- zapojení soukromých partnerů a spolupráce s nimi, jakož i vhodná vyváženosť mezi veřejnými a soukromými zájmy;
- přijetí právně závazných nástrojů často zvyšuje úspěšnost těchto intervencí.

Mezi faktory, které naopak spíše vedou k neudržitelnému rozvoji, patří:

- nesprávná implementace intervencí a rozpor mezi požadovanými cíli a skutečnými výsledky;
- nestabilní politická vůle a nedostatek ekonomických zdrojů;
- nedostatečné povědomí o území, často v důsledku chybějících znalostí, údajů a technických schopností;
- sociální normy a chování společnosti (v některých souvislostech občané projevují jen malý zájem a angažovanost v otázkách udržitelného rozvoje).

INFOGRAFIKA 7

Charakteristiky úspěšných intervencí



BOX 1

Zahušťování podél Přímořské oblasti Černého moře (Rumunsko)

Název intervence, místo a země:

Zahušťování v pobřežní oblasti kraje Constanța (Rumunsko)

Územní úroveň: NUTS3; rok: 2014 (od 90. let 20. století)

Odkaz na internetové stránky:

<http://www.primaria-constanta.ro/primarie/urbanism/lista-dezbateri-urbanism>

Viz také: ESPON SUPER, Závěrečná zpráva, Příloha 3.11_RO. Dostupné na: <https://www.espon.eu/super>.



Pohled na pobřeží města Constanța – Rumunsko

Zdroj: Saz asociací na podporu cestovního ruchu Rumunska.

Územní charakteristika oblasti:

Město Constanta je regionálním centrem, ve kterém žije většina obyvatel podél pobřeží Černého moře. Urbánní rozvoj se odehrává převážně podél hlavní dopravní infrastruktury v okrajové části města.

Cíl intervence a hlavní rysy

Došlo k intenzivnímu rozširování městské zástavby, které značně převyšuje demografické trendy.

Územní rozvoj je považován spíše za symbol socioekonomického pokroku než za sociálně-environmentální hrozbu. Územní plán kraje Constanța, stejně jako další plánovací nástroje a nová Vize metropolitní oblasti Constanța se snaží řešit negativní dopady nekontrolované urbanizace.

Hlavní poznatky a politická doporučení:

- Delegování úkolů v oblasti plánování dostatečně neusnadňuje proces ani nepředstavuje rychlou reakci na výzvy a přiležitosti.
- Nezbytným předpokladem je koordinace mezi sousedními oblastmi, odvětvovými útvary a územním plánováním.
- Pokud je území chápáno pouze jako ekonomický zdroj, je jeho udržitelné využití nepravděpodobné.
- Pokud se rozvoj území orientuje na poplatky, ale vychází z faktorů na straně nabídky, je nepravděpodobné, že by k zahušťování došlo samo od sebe. Mělo by být vyvoláno ze strany ústředních správních orgánů.
- Záleží na kultuře a tradici. Například pokud je samostatně stojící rodinné bydlení a vlastnictví domů symbolem postavení, může to být hybnou silou městské difuze.
- Zapojení EU může pomoci při prosazování nových postupů územního plánování.

Regenerace

Regenerační procesy mají ambici zlepšit stav nevyužívaných a problematických lokalit (někdy kontaminovaných), např. brownfieldů. Cílem je zlepšit ekonomickou, environmentální a sociální kvalitu území a místní komunity a podpořit dlouhodobě udržitelný rozvoj. Úspěšné zásahy podporující regeneraci jsou obecně ty, které počítají s konceptem „opětovného využití“ a „dlouhodobě udržitelného rozvoje“. V Rakousku je např. „Gründachstadt Linz“²⁰ (ozelenění střech města Lince) považován za úspěšný zásah, protože přispěl k transformaci v postindustriální, zelené a udržitelné město. V 60. a 70. letech 20. století totiž město zažívalo ekonomický boom, v jehož důsledku došlo k dramatickému snížení zelených ploch a poklesu kvality života v důsledku degradace životního prostředí. V roce 1984 byly ve městě realizovány intervence na podporu ozelenění zastavěných ploch, které by vedly ke snížení znečištění ovzduší. Politika byla založena na důkladném výzkumu prostřednictvím právně závazných rozvojových plánů, finanční podpory, informací a reklamy²¹. Ve Francii je cílem projektu *Reinventing Paris* (Réinventer Paris) přeměna nedostatečně využívaných lokalit města s cílem zajistit dlouhodobě udržitelný rozvoj. Vzhledem k tomu, že projekt byl zahájen v roce 2017, je na vyhodnocení dopadů ještě příliš brzy, nicméně předběžné výsledky jsou slabné. Dalším úspěšným zásahem podporujícím udržitelný rozvoj je irský projekt *Dublin Docklands* realizovaný formou regenerace brownfieldů²².

V Německu byla *transformace volných ploch* v Berlíně považována za úspěšnou, protože se díky ní podpořila regenerace městských ploch, které byly po desetiletí prázdné. V Lucembursku zahájilo město na podporu obnovy bývalého průmyslového areálu projekt přestavby brownfieldů *Belval a bývalého areálu oceláren Esch-Schiffslange*²³, jehož cílem je udržitelná integrace stávajících a plánovaných způsobů využití území (např. ekonomické aktivity, veřejné a soukromé služby, bydlení, volný čas, kultura a iniciativy na ochranu přírody). Podobně byla provedena *sanace brownfieldu Solec Kujawski*²⁴ (Polsko), která se zaměřila na areál bývalé úpravny dřeva v blízkosti centra města a zavedla úspěšný provozní model založený na „měkkém přístupu k opětovnému využití“. Přijetí měkkého způsobu opětovného využití brownfieldů (např. výroba biomasy) může totiž zlepšit kvalitu půdy a poskytnout služby, které posílí regeneraci. Naproti tomu istanbulské projekty obnovy sídlišť²⁵ byly kritizovány za to, že se v nich děje pravý opak, a sice budování výškové zástavby v okrajových oblastech bez sociálního zázemí, infrastruktury a dopravního spojení. Navíc bylo konstatováno, že většina těchto druhých projektů byla vedena nesystémově, na základě spekulací.

Zdá se, že lepší víceúrovňová spolupráce mezi zainteresovanými subjekty posiluje účinnost těchto typů intervencí. V Itálii přenes proces komunitně vedené regenerace v Casorii (2013–2018) velmi pozitivní výsledky v oblasti obnovy opuštěných lokalit a posílení účasti veřejnosti. Projekt byl sociálně orientován v tom smyslu, že se v něm realizovala řada drobných intervencí v souladu s širší městskou strategií. Od počátku byly například majitelé klíčových brownfieldů požádáni, aby na svých pozemcích zřídili dočasně veřejné cesty, které by budoucí regenerované lokality propojily přímo s centrem města. Dalším zajímavým zásahem je např. regenerace části čtvrti Taht-el-Kale na Kypru, jejímž cílem byla obnova a regenerace částí centra města Nikósie. Iniciativa fungovala v součinnosti s řadou sociálních a kulturních projektů, které již byly v této oblasti realizovány, jako součást širší strategie udržitelné integrované regenerace města. Přestože cílem iniciativy bylo zlepšit kvalitu života místních obyvatel a stimulovat ekonomickou aktivitu, byla kritizována nízká míra účasti veřejnosti. Zajímavá je také vize *regenerace bývalého areálu sирného dolu* v Manzianě (Sofatara), který se nachází na okraji města. Tento proces se uskutečnil v kontextu společného vlastnictví a správy půdy prostřednictvím spolupráce a inkluzivní účasti zainteresovaných subjektů.



Přijetí právně závazných nástrojů a strategií s největší pravděpodobností často zvyšuje úspěšnost regeneračních zásahů. To je případ plánu *nulového růstu obce Cassinetta di Lugagnano* z roku 2007, který má za cíl zachovat zemědělskou půdu co nejvíce nedotčenou. Děje se tak tím, že je usnadněno nové využití stávajících budov, stejně jako regenerace průmyslových areálů. Ukazuje se také, že nejúspěšnější jsou ty zásahy, které podporují integrovaný přístup. Ve Španělsku je jako velmi úspěšný zásah vnímán program regenerace *22@Barcelona*. Jeden z respondentů dotazníku SUPER při jeho hodnocení uvedl, že je konzistentní a dobře integrovaný s procesem fyzické a funkční restrukturalizace metropolitní oblasti a s celkovým rámcem městských politik.



Očividně existují charakteristiky, které napomáhají úspěšnému naplnění regeneračních intervencí. Jedná se např. o:

- přijetí dlouhodobé vize (např. zvýšení ekonomické, environmentální a sociální kvality oblasti a místní komunity);
- přijetí koncepce opětovného využití a integrovaného udržitelného rozvoje;
- souběžné řešení environmentálních, ekonomických a sociálních otázek.

Naopak se ukazuje, že nedostatečné zapojení zainteresovaných subjektů a nedostatek finančních mechanismů vede k neúspěšným výsledkům.



Omezování

Cílem politik a iniciativ omezujících územní rozvoj je limitovat rozvoj území za hranicí určité oblasti, aby nedocházelo k rozrůstání měst a aby byl podporován racionálnější způsob využití území (např. zelené pásy, hranice růstu měst). Tyto zásahy obecně podporují přestavbu a zahuštování městských čtvrtí. Zelené pásy a strategie udržitelného rozvoje byly realizovány v Německu (např. *Grüner Ring* v Lipsku), v Itálii (např. *Corona Verde*), v Irsku (např. *Metropolitan Cork*

Green Belt) a ve Švédsku (např. *Stockholm Urban Containment Strategy*) s cílem omezit a kontrolovat růst měst. Mnohé z nich se ukázaly jako úspěšné. Například *Corona Verde* („Zelená koruna“) navrhuje ekologickou „korunu“ pro metropolitní oblast Turína. Tato strategie spojuje meziodvětvové politiky zaměřené na zlepšení stavu zeleně na rozhraní venkova a města, zmírnění a renaturalizaci infrastrukturních překážek a zachování venkovského dědictví²⁶. *Corona Verde* je považována za pozitivní zásah, protože přispívá ke snížení spotřeby městské půdy a ke zvýšení kvality venkovského a městského prostředí. Na druhou stranu Stockholmská strategie omezování růstu města (*Stockholm Urban Containment Strategy*) přijala dlouhodobý přístup, který zaručuje kontinuitu politiky udržitelné urbanizace. Je považována za zajímavou, protože zapojila soukromé subjekty do veřejné sféry tím, že usnadnila a podpořila aktivitu zainteresovaných subjektů v rámci veřejných politik (viz box 2).

Podpora silné politické vůle a přijetí dlouhodobých vizí a strategií zjedně pomáhá realizaci strategií omezování růstu měst. Mezi zásahy omezujícími rozšířování měst přináší pozitivní výsledky například strategie „*obrysové politiky*“ uplatňovaná v roce 2014 v provincii Zuid-Holland (Nizozemsko). Strategie zavedla tři kategorie ochrany venkovských oblastí a specifikovala tři druhy rozvoje, které mohou ovlivnit: i) oblasti mimořádné kvality; ii) oblasti se specifickými hodnotami; iii) venkovské oblasti. Tato strategie je podpořena obecnou provinční politikou omezování rozvoje měst, což vzhledem k tlaku na zelené plochy v provincii Zuid-Holland není žádný luxus. Jedno z opatření omezování zástavby, nazývané „červená pro zelenou“, je v různých formách uplatňováno i v jiných nizozemských provinciích. Spojuje povolení k výstavbě nových budov ve volné krajině s demolicí stejněho množství staveb na jiném místě, což je v podstatě systém převodu práv na výstavbu. V Rakousku je „*Vize Rheintal*“



(*Vorarlbersko*) zaměřena na ochranu přírodních zdrojů a podporuje dlouhodobě efektivnější hospodaření s půdou v regionu (např. přijetí zelených koridorů). Její úspěch je částečně dán spoluprací, která přesahuje hranice obcí, zapojením různorodé skupiny odborníků (čímž je podporován přenos odborných znalostí) a holistickým přístupem. Podobně v Dolním Rakousku iniciativa zo obcí v okolí Mödlingu společně přijala *Regionaler Leitplan – Bezirk Mödling* (regionální územní plán). Plán byl připraven ve spolupráci s odborníky a zástupci místních komunit a byl založen na třech přímých principech: růst ano, ale řízený a usměrňovaný (pro rozvoj měst), chránit, využívat, propojovat, navrhovat (pro zeleně a volné plochy) a modální dělení ve prospěch udržitelných druhů dopravy (pro mobilitu). Jedním z faktorů úspěchu intervence je její koordinační funkce, která umožňuje jednat přes administrativní hranice²⁷.



Přijetí právně závazných nástrojů často zvyšuje úspěšnost omezovacích zásahů. *Toskánský regionální zákon o využití území* z roku 2014 (č. 65/2014) ukládá obcím povinnost vymezit hranice svých hustěji urbanizovaných oblastí a podporovat urbanizaci prázdných pozemků prostřednictvím zjednodušených předpisů a pobídek. Během pěti let od vstupu zákona v platnost jsou nebytové transformace mimo urbanizovaná území, které zahrnují nové využití území, povoleny pouze v případě, že získají kladné stanovisko konference o společném plánování. Podobně je za pozitivní výsledek považován i *Zákon o městě Sofi*²⁸ z roku 2009, který je navázán na Generální plán rozvoje města (GUDP), a to zejména tím, že „vymezení stávajících zelených pozemků nebo jejich částí v urbanizovaných územích, vytvořených podle plánů rozvoje, nelze měnit“ (čl. 9). Zdá se však, že samotný GUDP měl menší úspěch, neboť podporuje polycentrickou urbanistickou strukturu, která umožňuje rozšířování s nízkou hustotou. Plán rovněž kontroluje fyzické rozšířování města, reguluje využití území

a zábor nových pozemků. Mezi celkovými cíli plánu a některými jeho opatřeními a prováděcími nástroji²⁹ však zřejmě existují značné rozporы a celkově se zdá, že GUDP není účinný při podpoře udržitelných forem růstu (např. v souvislosti se ztrátou zelených ohrazení města). Některé intervence, pokud nejsou správně provedeny, tak mohou vést k rozporu mezi požadovanými cíli a skutečnými výsledky.

Dalším zajímavým příkladem je *Finger Plan* města Kodaně, jehož původní verze pochází z konce 40. let 20. století. Jeho cílem je kontrolovat neregulovaný rozvoj, omezit rozrůstání města a chránit krajinu.³⁰ Mezi odborníky ale panují smíšené pocity týkající se jeho revize v roce 2019. Jeden respondent z online průzkumu projektu SUPER uvedl, že plán pravděpodobně sníží množství zelených ploch v oblasti Velké Kodaně. Smíšené reakce přinesl i *Místní plán města Santiago de Compostela* (Španělsko) z roku 2007. Jeho cílem bylo dosáhnout lepší rovnováhy mezi starou a novou městskou zástavbou. Podle respondenta lze plán považovat za úspěšný, pokud jde o řízení růstu měst, ale méně již, pokud jde o podporu celkových vzorců udržitelného využití území. Naopak *Coastal Director Plan of Catalonia* (Katalánsko) z roku 2007 je považován za účinné zadružovací opatření, které bojuje proti nekontrolovanému rozvoji podél pobřeží na základě zásad integrované správy pobřežních zón (ICZM).³¹ Tato iniciativa se tedy zabývala tlaky na rozvoj pobřeží a podporovala ochranu životního prostředí s cílem zlepšit celkový stav pobřeží.

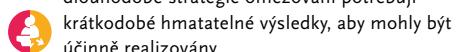
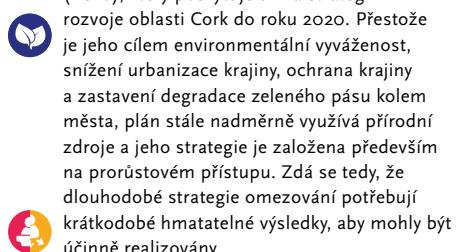
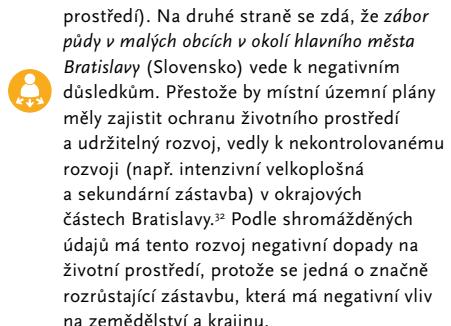
Jiné zásahy vedly k rozdílným výsledkům. Například územní plán z roku 2013 „*Kooperativní územní koncepce pro jádrový region Salcburska*“ (Rakousko) poskytuje vizi klíčových rozvojových opatření pro celý region do roku 2030 v oblasti bydlení, hospodářství, dopravy a krajiny (snaží se například zavést kroky k zastavení záboru půdy, k řízení bytové výstavby a také ke snížení znečištění životního

prostředí). Na druhé straně se zdá, že *zábor půdy v malých obcích v okolí hlavního města Bratislavě* (Slovensko) vede k negativním důsledkům. Přestože by místní územní plány měly zajistit ochranu životního prostředí a udržitelný rozvoj, vedly k nekontrolovanému rozvoji (např. intenzivní velkoplošná a sekundární zástavba) v okrajových částech Bratislavě.³² Podle shromážděných údajů má tento rozvoj negativní dopady na životní prostředí, protože se jedná o značně rozrůstající zástavbu, která má negativní vliv na zemědělství a krajину.

Některé iniciativy na omezování růstu měst se proto mohou jevit jako kontraproduktivní pro udržitelné využití území. To je zřejmě případ *Strategického plánu oblasti Cork* (Irsko), který poskytuje vizi a strategii rozvoje oblasti Cork do roku 2020. Přestože je jeho cílem environmentální využávost, snížení urbanizace krajiny, ochrana krajiny a zastavení degradace zeleného pásu kolem města, plán stále nadměrně využívá přírodní zdroje a jeho strategie je založena především na prorůstovém přístupu. Zdá se tedy, že dlouhodobé strategie omezování potřebují krátkodobé hmatatelné výsledky, aby mohly být účinně realizovány.

Celkově lze říci, že existují charakteristiky, které napomáhají úspěšnému naplnění intervencí zaměřených na omezování růstu měst:

- Spolupráce a koordinace má význam, pokud přesahuje hranice obcí a zaujmí funkční perspektivu. Ve skutečnosti se na omezujících intervencích často podílí více obcí (např. metropolitní oblasti).
- Je nutná podpora silné, stabilní a účinné politické vůle, neboť prostorový účinek iniciativ na omezení šíření se obvykle projeví až po určité době.
- Je nezbytná účast heterogenní skupiny odborníků (transfer „odborných znalostí“), stejně jako zohlednění společenských potřeb a priorit. Tento typ politik významně ovlivňuje sociální chování a kvalitu života místního obyvatelstva (viz příklad Corona Verde).



- Zavedení efektivního normativního aparátu (např. právně závazných nástrojů) zaručuje jistou míru úspěchu.
- Omezení tržních spekulativních mechanismů (např. zvýšená cena půdy, vyvlastňování určitých sociálních kategorií, koncentrace rozvojových výhod atd.) prostřednictvím přijetí politik napomáhá k prosazování racionálnějšího a udržitelnějšího využití území.

Správa

Cílem intervencí souvisejících se správou je zlepšit způsoby a mechanismy, jimiž vládní subjekty rozhodují o správě městských oblastí, například prostřednictvím mezirodvětových integračních politik, jakož i městských a regionálních plánů. Navzdory významu tématu se zdá, že zásahy do správy věcí veřejných přinášejí nejednotné výsledky.

Intervence, které podporují dlouhodobou perspektivu udržitelného rozvoje a uplatňují integrovaný přístup, jsou obecně účinnější. Ve Stockholmu jsou *městské transformace a způsoby integrovaného plánování* považovány za úspěšné příklady integrovaného plánování využití území, bydlení a dopravy. V minulosti však víceúrovňová spolupráce týkající se přeměny města Stockholm čelila problémům, jelikož zásahy ústřední vlády, i přes její snahy o integraci místních aktérů, vedly po dekádě úspěchů k dezintegraci místních aktérů, což přetrvalo do současnosti³³. V Helsinkách byly uzavřeny *dohody o využití území, bydlení a dopravy (MAL)* na období 2016–2019, které jsou obecně vnímány jako úspěšné. Lze říci, že intervence podporuje efektivnější správu využití území a budoucí udržitelný rozvoj, jakož i spolupráci mezi obcemi.



BOX 2

Stockholmská strategie omezování růstu města (Švédsko)

Název intervence, místo a země:

Stockholm Urban Containment Strategy
(Švédsko)

Územní úroveň: LAU2 Rok: 2017
(od 80. let 20. století)

Odkaz na internetové stránky:

https://xaver.stockholm/globalassets/tema/oversiktplan-ny_light/english_stockholm_city_plan.pdf

Viz také: ESPON SUPER, Závěrečná zpráva, Příloha 3.12_SE. Dostupné na:
<https://www.espon.eu/super>



Veřejná prostranství v nových obytných čtvrtích – Stockholm, Švédsko

Územní charakteristika oblasti:

Stockholm je považován za lídra v oblasti zástavby brownfieldů a ekologické udržitelnosti. Jeho ekologické čtvrti (např. kompaktní funkční celky) jsou považovány za příklady nejlepší praxe.

Cíl intervence a hlavní rysy

Politika omezování růstu města Stockholm je výsledkem jak švédské plánovací kultury, tak i věrné implementace regionálních a místních plánů a strategií.

Hlavní poznatky a politická doporučení:

- Územní integrace přispívá k ekonomické a sociální konkurenční schopnosti a zároveň zachovává přírodní a zemědělské ekosystémy.
- Dlouhodobého přístupu a kontinuity je dosaženo pravidelnými operativními úpravami bez zásadních změn na strategické úrovni. Tomu napomáhá průběžné hodnocení.
- Komplexní místní plány, které uplatňují víceúrovňovou perspektivu, jsou dobrým příkladem toho, jak si obec vykládá udržitelnost a jak by jí mělo být dosaženo.
- Koordináční sítě a sítě spolupráce a partnerství veřejného a soukromého sektoru lze posílit zavedením právních ustanovení a mechanismů zaměřených na dosažení konsensu mezi mnoha různými zainteresovanými subjekty. V tomto ohledu pomáhají jasná legislativní pravidla.
- Dobrá partice se zaměřuje na implementaci. To zahrnuje převedení plánu do hmatatelných a realistických cílů a upřednostnění těchto cílů v obecních rozpočtech a investičních strategiích.
- Riziko prostorové segregace existuje, pokud chybí veřejná kontrola.
- Plánovací tradice (acquis) a jejich udržování jsou klíčovými faktory úspěchu. Je to zodpovědnost nejen vedoucích pracovníků, ale také týmu (kvalifikovaných úředníků), které hledají alternativy a řešení opakujících se krizí.

BOX 3

Integrované územní plánování ve městě Gent (Belgie)

Název intervence, místo a země:

Spatial Structure Plan Flanders – RSV (Belgie)

Územní úroveň: LAU2 Rok: 1997

Odkaz na internetové stránky:

<https://www.vlaanderen.be/publicaties/ruimtelijk-structuurplan-vlaanderen-2020-2050-samenvatting-visienota-ruimtegebruik-en-ruimtebeslag-2020-2050>

Víz také: ESPON SÜPER, Závěrečná zpráva,

Příloha 3.3_BE. Dostupné na:
<https://www.espon.eu/super>.



Obytná čtvrť – Gent, Belgie

Územní charakteristika oblasti:

Ve Vlámsku vedly suburbanizační trendy k tomu, že každý den bylo zabráno 12 ha volné plochy pro bydlení, průmysl, obchod, dopravní infrastrukturu, rekreaci apod. To bylo pro region vyhodnoceno jako neudržitelné.

Cíl intervence a hlavní rysy

Vlámský strukturální plán byl zpracován pro zastavení trendu suburbanizace v následujících 20 letech. Stanovuje právně závazný rámec pro strukturální plány regionu a obcí.

Hlavní poznatky a politická doporučení:

- Měkké bylo mělo být tvrdým: Navzdory dobré definovanému souboru základních principů se plánování úsilí stalo hmatatelné až ve fázi realizace.
- Vedení bez vzájemné koordinace a spolupráce zainteresovaných subjektů brání dlouhodobé realizaci.
- Pokud se vyskytnou konflikty, vedou ke komplikacím, které brání aktualizaci plánovacích nástrojů a k novým změnám legislativy.
- Příliš časté nebo příliš radikální změny pravidel a odpovědností podkopávají dlouhodobé plánovací úsilí.
- Spolupráce mezi jednotlivými resorty je zásadní pro dobrý návrh i realizaci. Pokud každý resort prosazuje svou vlastní agendu bez ohledu na ostatní, vzniká problém: Navzdory dobré definovanému souboru základních principů se plánovací úsilí stává hmatatelné až ve fázi realizace.
- Lze uvažovat o kompenzačních mechanismech, ale ne vždy je lze uplatnit, protože některé hodnoty nemohou být nahrazeny nebo převedeny.
- Flexibilizace a deregulace jsou podobné procesům politické decentralizace a mohou bránit koordinaci a řízení institucí.



Pokud jde o přijímání a provádění městských plánů, zdá se, že zásahy do řízení mají v jednotlivých městech různé dopady.

Zejména víceúrovňová spolupráce zlepšuje účinnost téhoto typu intervencí. V Polsku byl v roce 2016 přijat zákon o plánování a politice bydlení ve varšavské metropolitní oblasti, který představuje pozitivní intervenci, jež přispěla ke zlepšení prostorové struktury města i jeho okolí s ohledem na dlouhodobě udržitelný rozvoj (např. zelené koridory, ochrana zelených ploch, omezení rozrůstání zástavby). Podobně plánování metropolitní oblasti Trojměstí (Polsko) má za cíl podpořit harmonický rozvoj funkční pobřežní oblasti Gdańsk-Gdyně-Sopoty a posílit veřejnou dopravu. Intervence je obecně vnímána jako úspěšná díky integrované struktuře řízení, kterou přináší. Nicméně, navzdory jejímu dobrému potenciálu, je ještě zapotřebí určitý čas ke zhodnocení jejího úspěchu. Naproti tomu ve funkční oblasti Poznaň (Polsko) snaha o prosazení přístupu zdola nahoru v případě integrovaného metropolitního plánování vedla ke schválení zákona o plánování metropolitní oblasti Poznaň, který navzdory identifikaci oblasti, které jsou důležité pro ochranu životního prostředí a kulturní krajiny, obsahuje pokyny pro degradující oblasti vyžadující naléhavá revitalizační opatření, jež nedosáhla očekávaných výsledků z hlediska vzájemné spolupráce obcí.



V trochu jiném světle se ukazuje město Gent (Belgie). Jeho integrovaný územní plán ukazuje, že ačkoli flexibilita a deregulace pozitivně souvisejí s mechanismy politické decentralizace, může to bránit koordinaci a institucionálnímu vedení veřejnosti (viz box 3). Zdá se, že existují charakteristiky, které napomáhají úspěšnému naplnění intervencí v oblasti správy věcí veřejných, jakými jsou např:

- Dlouhodobá perspektiva udržitelného rozvoje a integrovaný přístup. Je třeba integrovat veřejné priority se soukromými (podnikatelskými nebo individuálními) zájmy.
- Přizpůsobivá víceúrovňová spolupráce

a modely řízení: každý kontext je jiný, stejně jako situace, v nichž jsou přijímána politická rozhodnutí.

• Přijetí meziodvětvové integrace politik, jakož i městských a regionálních plánů, by mělo být doprovázeno a podporováno mechanismy správy založenými na spolupráci, které jsou schopny zahrnout různá měřítka a potřeby jednotlivých odvětví.

Odvětvové politiky

Odvětvové politiky se týkají dopravy (např. doprava na vyžádání, cyklostezky), životního prostředí (např. kvalita ovzduší, půdy a vody)

a rozvoje venkova (např. zemědělství, krajiny) a jsou zde zohledněny ve vztahu k dopadu, který mohou mít na udržitelné využití území a na urbanizaci. Obecně lze říci, že řada zásahů ukazuje, že přijetí integrovanějšího politického přístupu vede

k udržitelnějšímu rozvoji. Například Plán městské mobility v Barceloně si klade za cíl omezit automobilovou dopravu a podpořit aktivní mobilitu zavedením „superbloku“³⁴,

což je zásah, který je považován za velmi účinný, protože snížil znečištění ovzduší a počet zranění na silnicích. Ve Spojeném království je dalším úspěšným zásahem, který podporuje městskou mobilitu, projekt Mini-Holland ve Waltham Forest (Londýn).

Za posledních pět let zde bylo vybudováno více než 20 km cyklostezek³⁵ po vzoru nizozemské infrastruktury. Podle respondentů tento zásah zvýšil povědomí veřejnosti a podpořil ekologická dopravní řešení. Výsledky slovenských Plánů udržitelné městské mobility³⁶ (SUMP) jsou rozporuplnější. Tato země se rozhodla přijmout strategii EU „Udržitelná mobilita pro prosperující budoucnost“ s cílem účinněji řídit urbánní mobilitu.

Pouze třetina obcí ji však přijala a jedněm z hlavních problémů zůstává slabé přijetí místními politickými představiteli. Vzhledem k tomu, že plány udržitelné urbánní mobility nejsou podle slovenských zákonů povinným

nástrojem, ukázalo se, že poskytování finanční podpory by mohlo být nejlepším způsobem, jak podpořit jejich rozvoj a provádění. Dalším sporným bodem intervencí je *sofijské metro*, které se jeví jako neschopné integrovat své cíle v oblasti mobility s dosažením většího integrovaného přístupu k využití území. *Projekt vysokorychlostní železnice a tunelu Lyon-Torino*³⁷ (přeshraniční projekt intervention) představuje rovněž méně úspěšný případ vzhledem k jeho neustálému zpoždování a kontroverzím, které v průběhu času vyvolával. Cílem tohoto projektu je propojit větev TEN-T mezi Francií a Itálií vysokorychlostní železnici, která by rovněž snížila znečištění z dopravy. Projekt byl nicméně zpochybňován ekologickými sdruženími pro jeho potenciální dopady na životní prostředí (např. zábor půdy, exploatace přírodních zdrojů).

V Německu je úspěšným příkladem odvětvové koncepce ochrany půdy *BOKS – Soil Protection Concept*³⁸, intervence, která podporuje vyšší úroveň kvality životního prostředí a usiluje o snížení záboru půdy. Pro tento účel podporuje dva hlavní přístupy: i) „vnitřní urbaní rozvoj“, který se zaměřuje na přestavbu brownfieldů; ii) „degresivní dávkování“, které je zaměřeno na každoroční minimalizaci záboru půdy, dokud nebude všechny plánovací činnosti probíhat uvnitř měst. Naopak v Rakousku *Plán na zlepšení kvality půdy*³⁹ usiluje o zachování vysoko kvalitní půdy, a má proto potenciál podporovat udržitelnou urbanizaci a využití území, je však uplatňován jen zřídka.

Zajímavý průsečík udržitelného využití území a udržitelné výroby energie lze nalézt v *Dolnorakuském nařízení o územním plánování pro využití větrné energie*⁴⁰, které stanoví rámec pro řízení rozvoje větrných parků do roku 2030. Vymezuje zóny pro větrnou energii, kde jsou větrné turbíny povoleny (označované jako „pozitivní zónování“), a také oblasti, kde je rozvoj přísně omezen. Ze sociálního

a environmentálního hlediska se tímto zásahem podařilo ochránit cenné přírodní bohatství, avšak nebyly zohledněny další cíle udržitelného využití území. Jedním z hlavních sociálních a environmentálních problémů je to, že se větrné turbíny umisťují do zelených oblastí. Rozvoj zejména v lesních oblastech je v Rakousku velmi diskutabilní. Hlavním nedostatkem je, že využívá kombinaci využití území, která by mohla být hlediska udržitelnosti žádanější, např. kombinaci s průmyslem a infrastrukturou. Systém řízení povodní podél řeky Tisy v Maďarsku⁴¹, jehož cílem je snížit rizikové průtoky v regionu prostřednictvím zmírňujících opatření, je považován za neúspěšný kvůli nedostatečné koordinaci mezi orgány a finančními nástroji. Jeden z respondentů v rozhovoru poukazuje na to, že i když byl plán financován z politiky soudržnosti EU, „nedošlo k žádné koordinaci s domácími pobídkami nebo dotačními politikami“.

Za zmínu stojí také přeshraniční projekt z let 2007–2013 *Zelená přeshraniční oblast – Investice do přírody* v přeshraničním regionu Kyustendil-Surdulica (mezi Bulharskem a Srbskem). Ten je vnímán pozitivně, neboť jeho zavedení postupně posílilo udržitelný přeshraniční rozvoj, environmentální povědomí i rostoucí vzájemné porozumění, výměnu znalostí a osvědčených postupů. Zavedení *Chráněné pobřežní oblasti* v Chorvatsku bylo kladně přijato většinou zainteresovaných subjektů. Podle jejich názoru přispívá k omezení záboru půdy v pobřežní zóně tím, že předepisuje jasné pravidla pro stavební činnosti (viz box 4).

BOX 4

Chráněná pobřežní oblast v Chorvatsku

Název intervence, místo a země:

Chráněná pobřežní oblast v rámci Zákona o územním plánování v Chorvatsku

Územní úroveň: NUTS; rok: 2004 (poslední změna v roce 2013)

Odkaz na internetové stránky:

<https://mgipu.gov.hr/access-to-information/regulations-126/regulations-in-the-field-of-physical-planning-8641/8641>

Viz také: ESPON SUPER, Závěrečná zpráva, Příloha 3.7_HR. Dostupné na:

<https://www.espon.eu/super>



Zachování tradičního zemědělství na chorvatském pobřeží

Územní charakteristika oblasti:

V chorvatské pobřežní oblasti došlo od konce 70. let minulého století k velkému nárůstu (často nelegálně postavených) objektů druhého bydlení. V současné době jsou nejvýznamnější zátěže na pobřežní prostředí způsobeny urbanizací, cestovním ruchem a dopravou.

Cíl intervence a hlavní rysy

Zákon o územním plánování definuje Chráněnou pobřežní oblast, na kterou se vztahuje omezení výstavby a jiných územních zásahů.

Hlavní poznatky a politická doporučení:

- K omezení nárůstu urbanizace je zapotřebí závazných předpisů v oficiální legislativě.
- Normativní a závazné nástroje hrají významnou roli. Zábor půdy může být podpořen jasnými předpisy pro výstavbu.
- Opatření k omezení záboru půdy mohou podpořit udržitelný cestovní ruch a zemědělství a zajistit vícenásobné ekonomické přínosy založené na tradiční středomořské zemědělské krajině a kulturní identitě.
- Zásadní je územní spolupráce. Harmonizace územních plánů a kontrolních mechanismů může urychlit dosažení udržitelného využití území.
- Přístup založený na místě. Identifikace specifických místních potřeb by měla být zohledněna při tvorbě předpisů, neboť to posiluje přístup zdola nahoru.
- Provádění kontrol výstavby by mohlo být lépe regulováno zavedením dalších konkrétních místních ukazatelů.

Různé pozitivní charakteristiky podporují různé typy intervencí v rámci sektorových politik, jakými jsou:

- Přijetí integrovaného přístupu a dlouhodobé udržitelné perspektivy s ohledem na rozmanitost odvětvových zájmů a rozdílnost udržitelných hledisek.
- Silnější spolupráce mezi různými zainteresovanými subjekty se zdá být zásadní při realizaci odvětvových iniciativ, které vyžadují dobrou úroveň integrace a koordinace.
- Podpora měkkých iniciativ, které mají přímý a okamžitý dopad: dlouhodobé projekty obvykle vyžadují více času, aby se ukázaly jejich výhody.

3.1.2 Jaký nástroj by měl být použit?

Udržitelná urbanizace a využití území by mohly být dosaženy zavedením různých nástrojů. Ty se vzájemně nevylučují a lze je snadno kombinovat, čímž lze dosáhnout synergie a zvýšit účinnost. Projekt SUPER identifikoval pět typů nástrojů: vize a strategie, pravidla a právní nástroje, předpisy pro využití území, programy a projekty (viz infografika 8).

Vize a strategie

Vize (tj. cíle a úkoly) a strategie (tj. soubor opatření k dosažení vize) jsou nepovinnými nástroji určujícími hlavní směry rozvoje. Je obtížné vyhodnotit úspěšnost těchto dokumentů, protože jsou zpravidla dlouhodobé a vágní a působí nepřímo tím, že ovlivňují ostatní aktéry, aby zavedli konkrétnější opatření⁴². Na základě důkazů v rámci databáze intervencí programu SUPER je totiž jedním z charakteristických rysů úspěšných vizí a strategií stanovení ambiciózních, do budoucna zaměřených, ale co je ještě důležitější, realistických cílů. Pokud jsou naopak strategie podfinancované,

nesoudržné nebo nerealistické, může to narušit důvěryhodnost a angažovanost. Příkladem strategie zavádějící ambiciozní cíl, který ovlivnil využití území, je *Vize Rheintal z Vorarlberska v Rakousku* (viz box 5) a *Plánování metropolitní oblasti Trojměstí* v Polsku. Obě iniciativy podporují integrovanější přístup k omezování pohybu ve městech tím, že usnadňují investice do dopravy e-mobiliteitou, podporují zahušťování podél tras veřejné dopravy a zlepšují meziměstská spojení v rámci regionu (hlavně v případě Polska). Úspěch těchto druhů intervencí usnadňuje, ale nezaručuje kombinace dlouhodobého pojetí a krátkodobých realizačních opatření⁴³.

Zajímavým příkladem je *Corona Verde* v metropolitním regionu Turín (Itálie), kde se 81 obcí spojilo, aby prosadilo novou a alternativní vizi území založenou na kvalitě životního prostředí a kvalitě života. Úspěšnost této strategie se projevuje tím, že dokázala mobilizovat značné finanční prostředky na realizaci krátkodobých projektů, které všechny zapadají do širší dlouhodobé strategie.

Mobilizaci finančních prostředků lze považovat za lakmusový papírek schopnosti vizí/strategií dosáhnout změny: čím více vizí a strategií dokáže shromáždit, rozdělit a spravovat finanční prostředky, tím je pravděpodobnější, že jejich iniciativy budou účinné. Dalším faktorem úspěchu je spolupráce, které lze dosáhnout různými způsoby. Například *Kooperationsplattform Stadtregion* v Salcburku a deseti okolních obcích realizuje regionální zelený pás s využitím kompenzačních opatření pro rozvoj, která zaručují zúčastněným aktérům obdobný přínos. Tím, že tato platforma účinně řeší problémy mezi jednotlivými obcemi, posiluje také spolupráci mezi obcemi a zvyšuje kapacitu správy. K tomu může docházet i v nadnárodním a přeshraničním prostředí, jak o tom svědčí strategický plán ALPARC (společné úsilí o zachování cenných přírodních oblastí) a *Program aglomerace Werdenberg-*

Liechtenstein (koordinace přeshraniční dopravy a urbánního rozvoje). Pokud takové strategické iniciativy využívají inkluzivní přístupy, mohou rozšířit svou základnu podporovatelů, což může zvýšit šance na jejich účinnou realizaci.

Ačkolik se nejedná o strategii omezování ochrany jako takovou, *Alpská síť chráněných území* (ALPARC), založená v roce 1994, je zajímavá tím, že sdružuje stovky chráněných území všeho druhu v Alpách od Francie po Slovensko. Sdružení ALPARC podporuje výměnu odborných znalostí, technik a metod mezi správci alpských chráněných území. Kromě toho iniciuje a usnadňuje společné projekty a pomáhá sdružovat zdroje. Sdružení ALPARC je zatím považováno za úspěšné jak z hlediska vlastních cílů, tak z hlediska udržitelnosti.

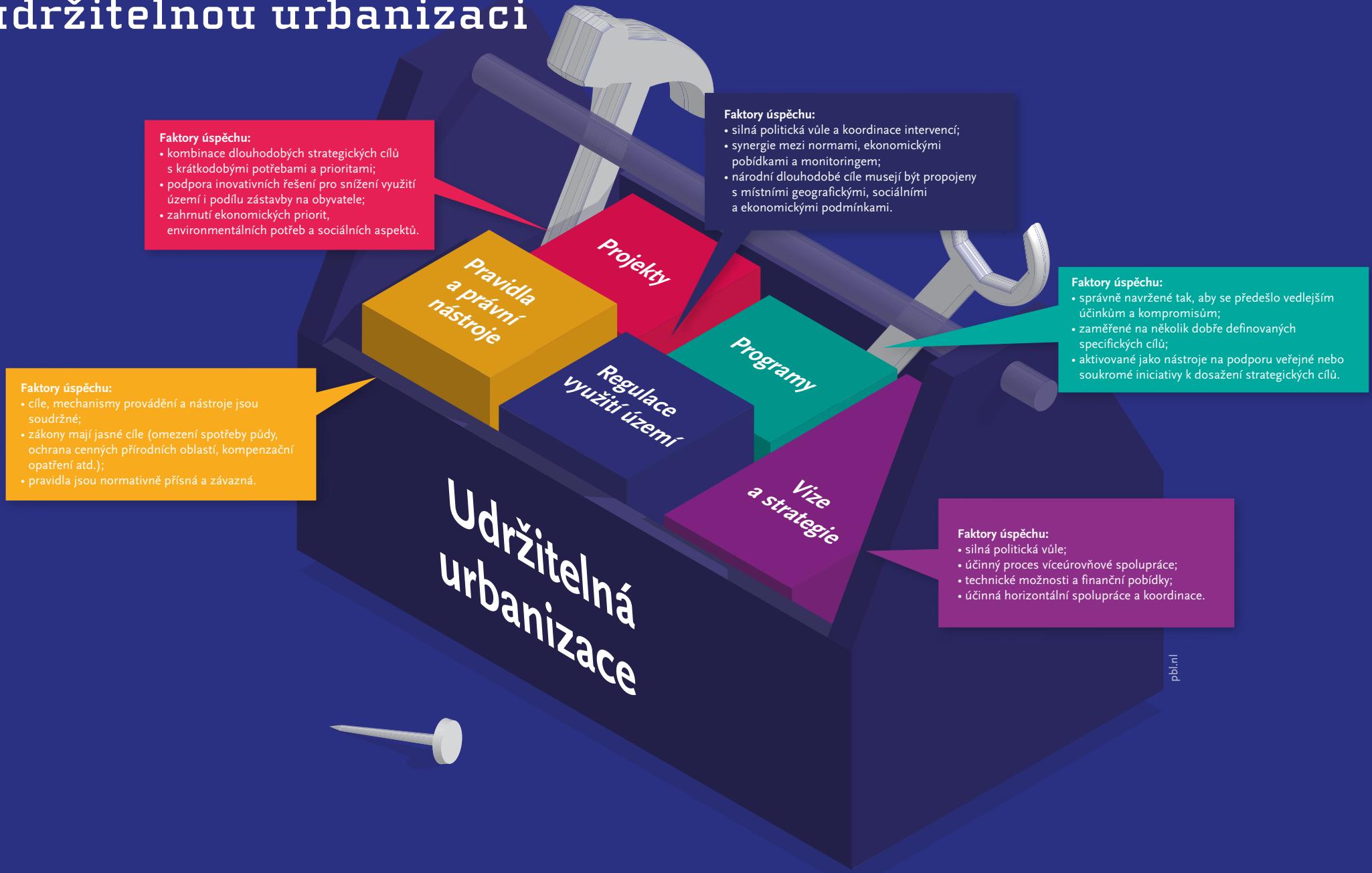
Přijetí a provádění vizí a strategií se potýká s různými problémy. Politická vůle a technické schopnosti jsou často podkopávány nepředvídanými sociálními, ekonomickými a institucionálními okolnostmi („není vhodná doba“) nebo naopak („nelze využít příležitost“). To se ukázalo v případě řady plánů evropských měst, které byly zpochybněny kompromisy v oblasti udržitelnosti, obtížemi při realizaci a nedostatkem institucionální vůle a schopnosti. Například *Fingerův plán Kodaně* (2019) na podporu efektivnější dopravní sítě připravil půdu pro obětování cenných zelených ploch. Podobně *Strategický plán pro oblast Corku* (2001–2020) měl za cíl snížit úbytek zemědělské půdy, ale ve skutečnosti došlo ke zvýšení spotřeby venkovské půdy a nadměrnému využívání přírodních zdrojů. *Územní plán Atén* sice zavedl inovativní koncepcie, ale nepodařilo se mu spojit pozornost věnovanou environmentálním problémům s procesy veřejných konzultací⁴⁴. Jeho upřednostňování mechanismů shora dolů bylo kritizováno a často vedlo k soudním sporům. Podobně byl plán na přestavbu komunikací na zelené a pěší bulváry v územním plánu města Helsinki zrušen. Nejvyšším soudem, který vyřadil čtyři ze sedmi

městských bulvárů navržených v plánu města Helsinki na základě jejich negativních dopadů na plynulost regionální a celostátní dopravy, čímž vyplynul na povrch skrytý vnitroměstský konflikt⁴⁵. Udržitelný metropolitní plán hlavního města Říma z roku 2003 může rovněž sloužit jako varování. Navzdory svému záměru chránit a posilovat environmentální, historické a archeologické zdroje metropolitní oblasti, nedostatek institucionální kapacity, politické vůle a jasné vize brzdil jeho potenciál do té míry, že strategie nebyla nikdy uplatněna.⁴⁶

Lze říci, že přijetí vizí a strategií samozřejmě nezaručuje úspěšnou intervenci. Tyto nástroje však mohou umožnit, aby intervence byla vnímána jako nedílná součást širší strategie, v níž se rozhodnutí nepřijímají na základě oportunitismu, účelovosti nebo jurisdikční politiky, ale jsou činěna se záměrem optimalizovat využití území směrem k lepší budoucnosti (časové udržitelnosti). Nezbytnými podmínkami pro existenci účinných vizí a strategií jsou:

- poskytovat podporu společným územním perspektivám pro území, která sdílejí stejné potřeby a výzy;
- veškerá přijatá rozhodnutí by měla být založena na mechanismech spolupráce; jinak by vize a strategie mohly zůstat jen na papíře bez šance na účinnou realizaci;
- dlouhodobé vize by měly být podporovány krátkodobými projekty a naopak;
- vize a strategie by měly být doprovázeny programy ekonomické proveditelnosti, aby byla zaručena určitá úroveň účinnosti; jinak by se mohlo stát, že selžou nebo nebudou realizovány nikdy;
- je důležitá přítomnost silné, stabilní a na budoucnost orientované politické vůle;
- technická způsobilost a dobrá integrace se stávající institucionální strukturou jsou nezbytné, protože vize a strategie jsou často příliš vágní (s výrazným rizikem, že nebudou nikdy realizovány).

Soubor nástrojů pro udržitelnou urbanizaci



BOX 5

Vision Rheintal (Rakousko)

Název intervence, místo a země:

Vision Rheintal (Vorarlberg, Rakousko)

Územní úroveň: AU; rok: 2004

(aktualizováno v roce 2017)

Odkaz na internetové stránky:

<http://www.vision-rheintal.at/>

Viz také: ESPON SUPER, Závěrečná zpráva,

Příloha 3.2_AT. Dostupné na:

<https://www.espon.eu/super>



Celkový pohled na region Rheintal – Rakousko

Územní charakteristika oblasti:

Vysoký demografický růst vedl ve Vorarlbersku k rostoucí poptávce po bydlení a podnikání, k vyšším cenám, nedostupnému bydlení, rozptýlené urbanizaci s nízkou hustotou a zvýšené intenzitě dopravy.

Cíl intervence a hlavní rysy

Postupem času se 29 obcí spojilo v jednu urbánní oblast. Územní strategie Vize Rheintal byla vypracována a realizována federální vládou prostřednictvím vysoce participativního procesu mezi zainteresovanými subjekty a všemi politicko-administrativními úrovněmi. Obsahuje referenční rámec pro plány obcí a další územní plány.

Hlavní poznatky a politická doporučení:

- Jasně stanovené cíle zaměřené na konkrétní téma, která jsou užitečná z dlouhodobého hlediska, byly pozitivními faktory, které přispely k dohodě o udržitelných územních vizích.
- Dlouholeté zkušenosti a průběžné akce, které měly čelit společnému dobře definovanému riziku, byly rozhodující pro dosažení úspěšných výsledků v této oblasti.
- Zaměření na realizaci a způsob, jakým může každý zainteresovaný subjekt přispět k dosažení cíle, je dalším důležitým faktorem, který umožňuje dohodnut se na udržitelných územních vizích.
- Klíčovými faktory úspěchu jsou vhodné, včasné a srozumitelné informace a také transparentní a spravedlivá participace.
- Závazek a politická vůle s podporou všech plánovacích a politických úrovní a občanské společnosti jsou silnou kombinací pro úspěšná rozhodování o udržitelném využití území, kterému ve střednědobě perspektivě napomáhají postupná opatření v oblasti územního plánování.
- Dobré vztahy mezi správní orgány a účastníky usnadňují přijetí odpovědnosti a posílení pravomocí.
- K tomu může přispět zvyšování povědomí o výhodách spolupráce mezi obcemi (např. finanční kompenzace).
- Demonstrační efekt pomáhá zobecnit udržitelné postupy využití území. Dobré výsledky ve strategickém plánování (měkké) se staly základem pro změny v předpisech o využití území (tvrdé), které mění kulturu územního plánování.

Nedostatek jedné z těchto podmínek stejně jako nesoulad mezi ambicemi a proveditelností zvýší pravděpodobnost, že vize a strategie selžou nebo nebudou nikdy realizovány.

Pravidla a právní nástroje

Udržitelné využití území lze řešit zavedením specifických právních nástrojů, jakými jsou závazné zákony a vyhlášky, které vytvářejí podpůrný institucionální rámec. Tvůrci rozhodnutí a politik mohou totiž aktivovat množství různých právních nástrojů, které mohou být závazné – tedy zavazovat správní orgány k jejich přijetí, nebo nezávazné – tedy takové, které mohou zajistit orgánům určitou úroveň flexibility. Udržitelné využití území může být podporováno zaváděním *ad hoc* zákonů a norem (například pro využití území nebo ochranu životního prostředí), jakož i propagací souboru demotivačních opatření (poplatky, *ad hoc* daně atd.). Udržitelné využití území mohou ovlivnit i nepřímé iniciativy, jako jsou opatření na regulaci nájemného, které aktivovala barcelonská samospráva, aby zmírnila dopady masivního cestovního ruchu.

Právní nástroje nejsou vždy úspěšné. Rozpory se objevují např. v případě *Plánovacího zákona poznařské metropolitní oblasti*, který má na jedné straně zásahu na tom, že jsou v něm zaváděny pojmy jako „kompaktní město“ a „energeticky efektivní prostorová struktura“, na straně druhé však zákon neposkytuje dostatečnou právní jednoznačnost, aby bylo možné prosazování těchto zásad. *Vorarlberský zákon o převodu pozemků* v Rakousku je zaměřen na kontrolu pořizování zemědělské půdy tím, že zaručuje „funkční kontinuitu“ pozemků. Přestože je jeho výhodou bojovat proti „hromadění“ stavebních pozemků, má zároveň tu nevýhodu, že je diskriminační v tom smyslu, že ukládá omezení pro nabývání pozemků cizinci.⁴⁷

Udržitelné využití území mohou podpořit také regionální iniciativy. Regionální zákony o spotřebě půdy v případě Toskánska a Friuli

Venezia Giulia věnují zvláštní pozornost environmentálnímu rozdílu udržitelnosti.

Zatímco cílem prvního je posílit územní a krajinné dědictví a udržitelný regionální rozvoj, druhý usiluje o posílení omezování spotřeby půdy, a také podporuje obnovu stávající zástavby nebo její opětovné využití přeměnou na jiné účely. Navzdory jejich původním cílům je však účinnost těchto zákonů poměrně rozdílná. Zatímco toskánský zákon vskutku proaktivně snižoval podíl využití území (s přírůstkem pouze 0,14 % v období 2017–2018), v případě Friuli Venezia Giulia se proces urbanizace nikdy nezpomalil (v roce 2018 jeho čistá spotřeba půdy činila plus 0,34 %)⁴⁸. To ukazuje, že stejný přístup nemusí nutně zaručit stejný výsledek, což podtrhuje význam (institucionálního) kontextu jako jedné z hlavních podmínek rozvoje.

Udržitelného využití území lze dosáhnout také zavedením úspěšných ekonomických demotivačních opatření nebo kompenzací, jak dokazují příklady z Rakouska (poplatek za rozvoj a údržbu uplatňovaný v regionu Horní Rakousko), v Itálii (dvojnásobné poplatky za urbanizaci v regionu Emilia Romagna) a v Německu (kompenzační účet za půdu zavedený v Drážďanech). Konkrétně v Rakousku (viz výše) byl kvůli omezení expanze zástavby zaveden poplatek za infrastrukturu, který je v kompetenci vlastníka. Správa regionu Emilia Romagna potom rozhodla (usnesení č. 186/2018) na jedné straně zdvojnásobit poplatky za urbanizaci (oneri di urbanizzazione) pro projekty, které přeměňují zemědělskou půdu na zastavěné území, a na straně druhé snížit tyto poplatky nejméně o 35 % (místní správy je mohou v případě potřeby snížit až na 100 %) u projektů, které rekultivují opuštěné plochy. Dalším příkladem ekonomických (ne) pobídek je kompenzační účet půdy zavedený v roce 2002 v Drážďanech (Německo).

Pokud je na jedné straně cílem kompenzačního účtu půdy omezit zastavěnou plochu pro sídla a dopravu na 40 % celkového městského území, je na druhé straně tento přístup považován za příliš omezující pro investory, kteří jsou nutni



provádět kompenzační opatření sami nebo platit kompenzační poplatek. Tyto případy ukazují, že se uplatňování demotivačních opatření – i přes jejich rozdílné cíle – může vyplatit (nebo selhat) v rozsahu, v jakém je jejich mechanismus jasný a není vnímán jako dodatečná daň, která tak ztrácí společenskou důvěryhodnost (a přijatelnost).



Regulace pronájmu bytu turistům v Barceloně se v roce 2015 zaměřila na sociální a ekonomický rozměr. Cílem bylo kontrolovat a řídit masový turistický pronájem bytu ve městě. Potřeba lepší regulace pronájmu bytových jednotek krátkodobým návštěvníkům je v hlavních evropských městech, zejména v hlavních turistických destinacích, široce diskutována. Se vznikem webových platform, jejichž cílem je sladit poptávku a nabídku, se trh s pronájmem bytu stává velmi citlivým tématem jak pro veřejnou správu, tak pro celou společnost. S cílem zajistit spravedlivý a nestranný regulační rámec zavedla barcelonská správa registr turistických bytů spojený s mapou čtvrtí, který vyhodnocuje maximální povolený příděl turistických pronájmů. Kromě toho byli stříháni majitelé a správci bytů bez licence. Nástroj byl poměrně úspěšný, zejména v sociální dimenzi související s nabídkou bydlení. Vzhledem k tomu, že počet krátkodobých pronájmů v Barceloně klesl, mohly být nemovitosti nabízeny k dlouhodobému pronájmu, což zmínilo růst cen nájmů a umožnilo rodinám s nízkými a středními příjmy pronajmout si byt ve městě. Intervence tak zmírnila tlak na příměstské bydlení a řešila také environmentální aspekt. Byla účinná díky zapojení občanů do identifikace nelegálních pronájmů a vytvoření mechanismů spolupráce včetně webových stránek, kde mohou občané snadno ohlásit porušování předpisů.

V některých situacích mohou proti udržitelnému využití území působit i právní nástroje. Použití „zvláštních“ právních nástrojů, jako v případě srbského zákona o bělehradském nábřeží, může být použito k usnadnění mechanismů rozvoje



nemovitostí namísto toho, aby se zabránilo využívání přírodních zdrojů.

Jak se ukázalo, v celé Evropě existuje řada právních nástrojů, kterými je možné se inspirovat, nebo se naopak poučit z jejich selhání. Celkově mají podle získaných dat šanci na úspěch ty nástroje, jejichž cíle a mechanismy provádění:

- mají jasný konečný cíl (například omezení spotřeby půdy, ochrana cenných přírodních oblastí, kontrola trhu s nájemním bydlením);
- jsou normativně přísné (přizpůsobené různým institucionálním kontextům);
- jsou technicky proveditelné (ucelený soubor norem a předpisů, které mohou zaručit použitelnost zásahu);
- jsou společensky přijatelné (podporované společenskou legitimitou).

Jestliže tyto předpoklady nejsou dodrženy, je riziko neúspěchu naopak vysoké a reálné. Kromě toho je vysoké nebezpečí, že se zásahy nezdaří, pokud:

- neexistují institucionální možnosti, které by je převedly do efektivních opatření;
- právní nástroje nejsou dostatečně přísné, ale předpokládají určitou flexibilitu (nikoliv povinnou);
- právní nástroje nezohledňují udržitelnost v holistickej perspektivě a upřednostňují jeden z jejich rozměrů na úkor ostatních.

Regulativy pro využití území

Regulativy využití území stanovují závazné zásady, obvykle prostřednictvím zónování, které určuje, jakým způsobem lze nebo nelze měnit území. Historicky k tomu dochází prostřednictvím specializovaných nástrojů místního plánování využití území, jejichž cílem je regulovat fyzický rozvoj, nebo v některých případech rozvoj zakázat a ponechat půdu takovou, jaká je.⁴⁹ Na základě datového souboru ESPON SUPER se ukázalo, že plány působí různými směry podle svého konečného cíle – kolísají mezi prorozvojovým přístupem k využití



území a uplatňováním ochrany a zachování půdy.



V tomto ohledu se jedná o různé kategorie plánů. Plány mohou podporovat politiky zaměřené na snížení exploatace půdy nebo zvýšení jejího optimálního využití (např. obecní operační plány Reggio Emilia a Bassa Romagna, Itálie). V obou případech bylo rozhodnuto snížit zastaviteľnou plochu o 30 %, resp. 50 %, aby bylo zaručeno udržitelnější využití území a zároveň aby vlastníci pozemků nemuseli platit vyšší daně ze zastaviteľných pozemků. Tyto iniciativy – v minulosti ne tak běžné – byly úspěšné, protože došlo ke konvergenci mezi potřebami vlastníků pozemků (vynutit se dalším daním), administrativní dobrovolnosti (omezit zastaviteľné objemy) a tržními podmínkami (nedostatek soukromých investic).



Konkrétně ve městě Reggio Emilia byl použit obecní operační plán ke snížení počtu ploch, které sice byly určeny pro městské využití, ale zůstávaly nezastavěné. Vzhledem k tomu, že majitelé pozemků platí daně podle hodnoty pozemků, na které se vztahuje územní plán, přináší odnětí práv k zástavbě také finanční přínos. Díky spolupráci obcí a vlastníků půdy se od roku 2015 podařilo snížit rozlohu více než 135 ha potenciální městské půdy na venkovské funkce. Druhá fáze zatím vyřadila z potenciální urbanizace dalších 70 ha. Tento zásah považují všechny strany za úspěšný a je vnímán také jako přínos pro udržitelnost (viz box 6).



Podobně i provincie Utrecht (Nizozemsko) experimentuje se zrušením zónování urbánních funkcí zpět na zemědělské prostřednictvím stanoveného plánu využití území, především nezastavěných kancelářských ploch. I když tyto příklady nejsou v celé Evropě tak běžné, ukazují možnost přeorientovat politiku využití území s cílem převést zastaviteľné plochy na zemědělské, což by ještě před několika lety nebylo možné.



Od roku 2014 švýcarské obce upravují své místní územní plánovací dokumenty v souladu s referendem o územním plánování. Cílem referenda bylo omezit rozrůstání měst a podpořit vnitřní rozvoj, což obce donutilo omezit rozšiřování. Fakticky lze další pozemky vymezit pouze v případě, kde je to nutné (viz box 7).



Jiné plány využití území se naopak mohou zaměřit především na ochranu a zlepšení stávající zemědělské půdy (*Územní akční plán Huerta de Valencia a Venkovský park Jih v Miláně*) nebo na omezení rozšiřování měst (Speciální plán ochrany přírodního prostředí regionu Andalusie). V prvních dvou případech se tyto plány zaměřují na snížení nebo omezení tlaku na metropolitní oblast Valencia a Milána – dvou měst, která se vyznačují nebývalým urbánním rozvojem. Region Andalusie ve Španělsku již v roce 2010 zavedl kvantitativní limity urbanizace pro střední a velké obce (40 % dříve existující urbánní plochy nebo 30 % dříve existujícího počtu obyvatel do osmi let), a také koordinaci systémů řízení chráněných přírodních oblastí. Byl označen za osvědčený evropský postup k omezení, zmírnění nebo kompenzaci záborů půdy (viz box 8).⁵⁰



Berlínský faktor rozlohy biotopů (Berlin Biotope Area Factor – BAF) zavedený v roce 1994 stanoví měřítko pro zlepšení ekosystémových služeb a rozvoj biotopů a biologické rozmanitosti ve vnitřních městských oblastech. Plány na výstavbu nových budov spadají pod nařízení, které vyžaduje, aby určitá část plochy byla ponechána jako zeleň. Tento zásah přispívá k dosažení několika cílů kvality městského prostředí a zároveň poskytuje jasné, ale flexibilní pokyny pro developery. Nástroj rovněž využívá kvalitativní přístup a předpokládá, že různé typy zelených ploch by měly mít různou váhu podle „ekologické hodnoty“. Úspěch tohoto zásahu mohl být omezený, protože BAF je povinný pouze v lokalitách, kde existují právně závazné krajinné plány (16 % Berlína); mimo tyto lokality je BAF dobrovolný. Vlastníci nemovitostí a projektanti ho však díky jeho jednoduchosti rádi používají.

BOX 6

Strukturální plán Svazku obcí Bassa Romagna (Itálie)

Název intervence, místo a země:

Municipal Structural Plan of the Union of Municipalities of Bassa Romagna, Emilia Romagna (Italy)

Územní úroveň: LAU1; rok: 2009

Odkaz na internetové stránky:

<http://www.labassaromagna.it/Guida ai Servizi/Urbanistica/Piano-Strutturale-Comunale-PSC>

Viz také: ESPON SUPER, Závěrečná zpráva, Příloha 3.8_IT. Dostupné na:

<https://www.espon.eu/super>



Urbánní zelený park, Sant'Agata Sul Santerno – Itálie

Územní charakteristika oblasti:

Svazek obcí Bassa Romagna tvoří devět obcí, které sdílejí společné územní a ekonomické výzvy. Jedná se o oblast, která se vyznačuje intenzivními rozvojovými tlaky a prudkou urbanizací.

Cíl intervence a hlavní rysy

Strukturální plán svazku obcí je strategickým nástrojem, jehož cílem je zlepšit územní plánování podporou integrovaných, udržitelných a efektivních územní plánovačích činností zaměřených na budoucnost. Již více než 10 let tento plán definuje hlavní prostorovou trajektorii a perspektivy územního rozvoje Svazku obcí Bassa Romagna.

Hlavní poznatky a politická doporučení:

- Územní integrace má velký význam. Omezení územní fragmentace znamená omezení stávající ekonomické a sociální konkurence, zachování přírodních a zemědělských ekosystémů.
- Na územním rozsahu záleží. Místní správní jednotky by měly přemýšlet o svém územním a ekonomickém rozmeru i mimo správní hranice.
- Záleží na přístupu založeném na spolupráci. Intenzivní spolupráce mezi různými institucionálními aktéry zvýšila výkonnost tohoto plánu.
- Důležitý je holistický přístup k udržitelnosti. Plán dosáhl významných pokroků v řešení udržitelnosti. Konkurenční udržitelný územní rozvoj by měl být schopen stanovit opatření a mechanismy, které lze snadno přizpůsobit územním výzvám (např. změně klimatu).
- Důležitý je institucionální rozsah. Zavedení specifických institucionálních opatření může přispět ke zvýšení účinnosti nástrojů územního plánování při podpoře udržitelné urbanizace. Například zavedení svazku obcí přispělo k omezení možných negativních dopadů rozdílných zájmů, a to zavedením systému vzájemného vyrovnávání zájmů napříč obcemi.



Plány, které jsou více pro-environmentálně orientované, jsou ty, které se zaměřují na redukci využití území v souladu s evropským cílem nulového záboru půdy. V tomto ohledu *nulový růstový plán obce Cassinetta di Lugagnano* v Itálii, přijatý v roce 2007, stanovuje řadu ekonomických pobídek na podporu průmyslové konverze a obnovy centra obce namísto zvyšování záboru půdy zachováním zemědělské půdy. Velkou roli v tom sehrála otevřenosť vůči zapojení občanů v již počátečních fázích vypracování plánu obce.

Nástroje regulace využití území se zdají být zvláště vhodné pro udržitelné využití území ve specifických oblastech, jakými jsou například pobřežní zóny. Úspěšným příkladem by mohla být stavební omezení přijatá v roce 1997 v Rize, podle nichž jsou zakázány nebo omezeny stavební činnosti ve venkovských oblastech do 300 m a v osídlených oblastech do 150 m od moře. Podél koryt řek a kolem jezer se zóny liší v závislosti na délce a velikosti vodní plochy (od 10 m do 500 m).⁵¹ Ve Španělsku byl v roce 2007 zaveden *Směrný plán pobřeží Katalánska* v rámci Španělské strategie pro udržitelnost pobřeží zaměřený na řešení konkrétních rozvojových tlaků a environmentálně citlivých oblastí podél pobřeží. Přijal zásady integrované správy pobřežních zón (ICZM) a umožnil bojovat proti nekontrolovanému rozvoji podél pobřeží, který je atraktivní zejména pro developery.⁵²



Uplatňování předpisů o využití území však nemůže samo o sobě zaručit dosažení cílů udržitelného využití území. Plány mohou být skutečně použity jako nástroje ke zvýšení transformace území, aby reagovaly na tržní mechanismy a staly se tak průkopovou orientovanými, jako je případě Generálního plánu rozvoje města Sofie (GUDP) v Bulharsku a Územního plánu zóny Chalúpkova v Bratislavě na Slovensku. Oba jsou zajímavé svým původním záměrem. Zatímco první z nich se zaměřuje na podporu polycentrického rozvoje a zachování zelených okrajů města, druhý se zaměřuje na opětovné využití průmyslových



areálů jako obytných/multifunkčních ploch. V obou případech však byly tyto projekty vystaveny logice tržních spekulací (tj. potřebě většího objemu a ekonomicky atraktivnějších funkcí) a částečně tak ztrácejí své původní cíle. Regulace využití území mohou také nepřímo podpořit rozmach neformalního rozvoje následkem jejich rigidity nebo nedostatku jasného prováděcího mechanismu. To je případ Územního plánu rozvoje města Prištiny (Kosovo), který navzdory svým původním záměrům posunul urbanizační procesy mimo rámec formálních pravidel.⁵³ Podobně také Venkovním rozvojovým zónám na Maltě, i když je jejich cílem chránit celistvost některých území nacházejících se zpravidla ve venkovských oblastech, bylo vytýkáno, že poskytují přiležitost pro spekulativní iniciativy, neboť stavební limity lze snadno překonat.

Navzdory svým cílům a mechanismům mají předpisy o využití území šanci na úspěch, pokud:

- naleznou optimum mezi potřebou rozvoje a potřebou dosáhnout udržitelného využití území. Často se jedná o první z nich, které je upřednostňováno na úkor toho druhého, zejména v těch případech, kdy se jedná o tržní mechanismy;
- přímo přeorientovávají plánovací rozhodnutí na podporu udržitelného využití území prostřednictvím rekonfigurace (rekonverze) zastavitelelných ploch směrem k zemědělskému využití. To je možné, pokud tvůrci politik přemýšlejí více kvalitativně než kvantitativně;
- jsou používány jako nástroje ochrany půdy namísto jejího záboru – tyto nástroje lze realizovat podporou opatření zaměřených na omezování urbanizace a ochranu zemědělské/přírodní půdy.

Naopak, pokud nejsou předpisy o využití území vhodně navrženy, plány a regulace mohou nerovnosti prohlubit.

Hlavní riziky jsou:

- řešení různých otázek udržitelnosti dimenzi pouze v částečném rozsahu – v mnoha případech se environmentální dimenze jeví jako významnější než dimenze ekonomická a sociální;
- bezprostřední legitimizace spekulativních záměrů, pokud jde o umožnění soukromých investic a nemovitostí;
- nepřímé usnadnění nezákonních iniciativ, pokud jsou plány obtížně realizovatelné.

V neposlední řadě by výkonné orgány a tvůrci politik měli aktivně podporovat:

- kulturní posun od spotřeby půdy k její správné produkci tím, že podpoří iniciativy na odstraňování negativních vlivů na půdu tam, kde je to možné;
- upuštění od konkurenčního individualistického rozhodování při rozvoji území ve prospěch kooperativních akcí (např. se zapojením veřejné správy, institucionálních zainteresovaných subjektů a soukromých zájmových skupin i občanů).

Programy



Programy jsou balíčky politik zaměřené na dosažení určitého cíle. Mohou být použity k vytvoření ekonomických podmínek (finanční programy, přímé investice, přidělování rozvojových fondů) pro udržitelné využití území. V celé Evropě existuje řada zajímavých ekonomických programů, které byly přímo či nepřímo využity na podporu spravedlivého, rovného a využitelného využití území. Tyto iniciativy byly především soustředěny na vytvoření ekonomických podmínek pro obnovu průmyslových oblastí (např. 22@Barcelona,



Španělsko), ochranu kvality životního prostředí (např. rekultivace jezera Karla v řecké Thesálii a program Enjoy Waltham Forest ve Spojeném království), jakož i příklady, které podporují průlezové iniciativy (např. BENE – Berlínský program pro udržitelný rozvoj v Německu). Konkrétnější řešeno, zvláštní plán infrastruktury, který financoval projekt 22@ Barcelona, podpořil rehabilitaci dvou set hektarů průmyslových pozemků v Poblenou na inovativní čtvrt nabízející moderní prostory pro strategickou koncentraci intenzivních obchodních a značkových aktivit. Z hlediska životního prostředí je zajímavým a úspěšným příkladem rekultivace jezera Karla v Thesálii (Řecko), která byla vnímána jako příležitost ke zlepšení zásobování vodou, obnově ekosystémů a zlepšení kvality dosud nadmerně využívané půdy. Ekologicky zaměřený je také program Enjoy Waltham Forest, který přinesl řadu mikrointervencí, jakými jsou 22 km segregovaných cyklostezek, zlepšení 100 křižovatek, výsadba více než 700 stromů, instalace téměř 300 cyklostojanů atd. Tyto zásahy podporují cyklistiku, chůzi a lokální nákupy, a tím i zdravý životní styl. Cílenějším programem pro udržitelný rozvoj je Berlínský program pro udržitelný rozvoj (BENE), což je program spolufinancovaný z EFRR v oblasti ochrany klimatu a životního prostředí. Díky svému průlezovému charakteru finanuje BENE řadu projektů zabývajících se obnovou a účinností energie, udržitelnou mobilitou a cyklistickou infrastrukturou, (re)naturalizací území atd. O jeho úspěšnosti svědčí výše přidělených finančních prostředků (234 mil. EUR), počet projektů (165 z nich již bylo realizováno) a integrace stávajících rozvojových programů.

Celkově lze říci, že ekonomické programy mohou mít pozitivní dopady, pokud existují určité předpoklady usnadňující jejich provádění.

BOX 7

Revize zákona o územním plánování v Kantonu Aargau (Švýcarsko)



Název intervence, místo a země:

Revision of the Spatial Planning Law, Canton of Aargau (Switzerland)

Územní úroveň: NUTS3; rok: 2014

Odkaz na internetové stránky:

<https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/abstimmungen/abstimmungsraumplanungsgesetz.html>

<https://www.ag.ch/de/bvuu/raumentwicklung/raumentwicklung.jsp>

Viz také: ESPON SUPER, Závěrečná zpráva, Příloha 3.4_CH. Dostupné na:
<https://www.espon.eu/super>.

Revize zákona o územním plánování ve Švýcarsku (se zaměřením na kanton Aargau)

Zdroj: Schweizer Luftwaffe (2011)

Územní charakteristika oblasti:

Od 60. let 20. století se obytná plocha na osobu ve Švýcarsku zdvojnásobila na přibližně 50 m². Před intervencí zaznaly výzvy ke koordinované federální reakci na omezení urbanizace.

Cíl intervence a hlavní rysy

Jedná se o revizi švýcarského zákona o územním plánování a její dopady na kanton Aargau. Jejím cílem je kontrola urbanizace podporou kompaktního rozvoje sídel. Nařízení ukládá aby se příliš velké stavební zóny zmenšily a aby se efektivněji využily stávající rezervy. V referendu 3. března 2013 byla revize schválena 63 % hlasů.

Hlavní poznatky a politická doporučení:

- Revize prohloubila původní zákon tím, že stanovila konkrétní opatření a nástroje k prosazování udržitelného využití území na regionální úrovni. Přispěla k lepší koordinaci územního plánování na regionální a federální úrovni a vyjasnila postupy a požadavky.
- Důležitým faktorem úspěchu byla ochota ke kompromisu s ohledem na iniciativu směřující k intenzivnější ochraně krajiny. V referendu se veřejnost vyslovila jednoznačně pro revizi a výsledek byl všeobecně přijat.
- Důležitá je jasná prezentace argumentů pro a proti. Transparentní informování umožnilo zainteresovaným subjektům uvědomit si závažnost situace a potřebu zásahu.
- Nový fiskální kompenzační nástroj pomáhá regionálním orgánům podporovat udržitelné využití území: Pokud zrušení zón zahrnuje vyvlastnění, je nyní povinné požadovat od vlastníků nově vymezených zastavitele pozemků dař z přidané hodnoty jako kompenzaci pro ty, jejichž pozemky byly zbaveny práva na výstavbu.
- Dlouhodobá perspektiva pomáhá dosahovat pozitivních výsledků. Pomáhá zvyšovat povědomí v komunitě územního plánování i mezi veřejností.
- Regulace územního plánování může pomoci v boji proti spekulacím s pozemky. Tam, kde lze předpokládat nárůst počtu obyvatel a usazování firem, lze vymezit nové stavební zóny. Naopak kantony, kde stávající vymezené stavební pozemky převyšují budoucí poptávku, budou muset realizovat aktivity na zrušení zón.

B O X 8

Územní akční plán pro Huerta de Valencia (Španělsko)

Název intervence, místo a země:

Huerta de Valencia Spatial Plan (Spain)

Územní úroveň:

LAU; rok: 2018

Odkaz na internetové stránky:

[http://politicaterritorial.gva.es/es/web/planificacion-](http://politicaterritorial.gva.es/es/web/planificacion-territorial-e-infraestructura-verde/pat-horta-de-valencia/)

<territorial-e-infraestructura-verde/pat-horta-de-valencia/>

Viz také: ESPON SUPER, Závěrečná zpráva,

Příloha 3.6_ES. Dostupné na:

<https://www.espon.eu/super>



Celkový přehled urbanizace – Valencia, Španělsko

Územní charakteristika oblasti:

Huerta je úrodná zemědělská oblast v okolí města Valencie. V průběhu času byla zdejší vysoko úrodná půda fragmentována v důsledku tolerantních regulačních rámčů a spekulativního rozvoje území.

Cíl intervence a hlavní rysy

Územní plán je stanoven na základě Zákona pro oblast Huerta, který má zabránit záboru půdy. To je součástí strategie ochrany přírody využívající přístup intelligentní specializace založený na ekologických službách. Zahrajuje spolupráci čtyřiceti obcí, jež se dohodly na přijetí právně závazných předpisů o využití území.

Hlavní poznatky a politická doporučení:

- Povědomí o území je velmi důležité. Spalšknutí realitní bubliny a nový politický cyklus usnadnily vznik široké veřejné shody o potřebě chránit zemědělskou půdu a přírodní oblasti.
- Rozšířené pochopení konceptu zelené infrastruktury. Plánování může maximalizovat její dopad zapojením veřejného, ale i soukromého prostoru pro společné využití a zavedením nových vazeb a funkčních spojení mezi městem a venkovem.
- Kompenzační mechanismy jako faktor úspěchu pro zmírnění negativních dopadů ochranných ustanovení, pokud vlastníci pozemků ztrátí právo na výstavbu.
- Rozvoj území podle skutečné poptávky. To pomáhá podporovat ekonomické alternativy k nakládání s nemovitostmi. Těmi jsou například zemědělsko-potravinářský průmysl, cestovní ruch, strategie intelligentní specializace.
- Ekonomická udržitelnost. Významným pilířem strategie je zajištění dostatečných finančních prostředků a zdrojů.
- Realizace. Zákaz nezákononného stavebního podnikání a umožnění závazných pravidel pro obnovu dosavadního stavu.

Pobídky a ekonomické programy mají šanci na úspěch, pokud:

- jsou dobře integrovány se stávajícími nástroji a politikami územního plánování;
- jsou orientovány operativně a podporují jak megaprojekty, tak malé iniciativy;
- jejich koncepcie integruje všechny tematické rozměry udržitelnosti.

Naopak program může být ohrožen neúspěchem, pokud:

- existuje rozdíl mezi ambicemi a efektivními možnostmi realizace (přečenění ekonomických možností);
- je příliš zaměřen na rozvoj namísto ochrany životního prostředí;
- není dobré institucionálně a ekonomicky koordinován s ostatními programy.

Projekty



Projekty jsou individuální ad hoc iniciativy s daným časovým rámcem. Mohou sloužit k realizaci trvalých nebo dočasných přeměn lokalit s cílem podpořit udržitelnost. V celé Evropě se projekty využívají k praktickému převedení řady doporučení, politik a pobídek, jejichž cílem je reagovat na ekonomické, sociální a environmentální potřeby. Projekty jsou velmi různorodé z hlediska povahy, cílu (zahušťování, regenerace atd.), designu (jak z hlediska organizačního/provozního designu, tak z hlediska inovativního využití území a prostorového řešení) a liší se i tím, jaká je jejich úroveň úspěšnosti.



Řada příkladů ukazuje, jak mohou projekty přispět k regeneraci opuštěných lokalit, například dublinských doků (*Dublin Docklands* – Irsko), *Jižního přístavu v Kodani* (Dánsko) a *Královského námořního přístavu ve Stockholmu* (Švédsko). Rozsáhlou přestavbu dublinských doků (zahájenou v roce 1997) lze považovat za politiku zahušťování založenou na opětovném využití městských zdrojů, která vede ke změně dynamiky přístavních

zařízení, deindustrializaci a následně vzniku ekonomiky založené na službách.⁵⁴ Je úspěšná díky své schopnosti přizpůsobit se územním plánům, které kopírují trajektorii rozvoje. Navzdory počáteční kritice za to, že se jedná o samosegregační zkušenosť, má tu výhodu, že zahrnuje (ve svých různých fázích realizace) udržitelná urbánní řešení se silným důrazem na sociální a urbánní prostory.⁵⁵ Projekt *Jižní přístav v Kodani* přispěl k přeměně hektarů průmyslových oblastí na veřejná prostranství vhodná k životu. Je kladně hodnocen pro svou schopnost věnovat pozornost jak prostorově-fyzickým otázkám (potřeba rekonverze), tak sociálně orientovaným řešením (potřeba sociální regenerace). Královský námořní přístav ve Stockholmu je největší urbánní rozvojovou oblastí ve Švédsku s nejméně 12 000 novými domácnostmi a 35 000 pracovními místy.



Rekonverzí hektarů stávající průmyslové zóny a podporou řešení hustoty městské zástavby přispěl tento projekt ke zvýšení dostupnosti bytového fondu (část z něj je určena pro iniciativy sociálního bydlení) tím, že snížil na minimum transformaci dalších pozemků. Stejný postup byl proveden i v jiných částech Evropy, například v *Vila d'Este* (Portugalsko), v *průmyslovém parku Borská pole* v Plzni (Česká republika) a *Miasteczku Wilanów* (Polsko). I když se tyto projekty v některých aspektech liší, všechny se zabývají obnovou, ekodesignem, ekologickým zemědělstvím a propagací zdravého životního stylu. Počátkem devadesátých let 20. století se například město Plzeň pustilo do regenerace své průmyslové zóny (a následně i regionu), průmyslového parku Borská pole. Byly vypracovány nové plány a založeny nové institucionální struktury (např. Úřad městského plánování a rozvoje a Plzeňský holding, a.s.), které je měly realizovat. Strategie byla zpočátku neformální (tichá strategie), ale brzy se proměnila v oficiální městskou politiku a v programové a plánovací dokumenty (statutární místní plán). Výsledek byl považován za úspěšný, neboť jeho cílů



bylo plně dosaženo: průmyslová zóna se stala sídlem více než 40 podniků, které vytvořily 11–15 tisíc pracovních míst, a stala se vlnkovou lodí ekonomického oživení. Lze ji považovat za úspěšnou i z ekologického hlediska, neboť nebyla použita žádná půda na zelené louce. Úsilí o snížení lidské stopy se projevilo v případě projektu Eco-Viikki v Helsinkách (Finsko), který ukazuje, jak lze úspěšně kombinovat nové životní standardy s minimálním dopadem na životní prostředí. Průměrná „uzavřená plocha na jednoho obyvatele“ je ve srovnání se standardními rodinnými domy mnohem nižší, stejně tak průměrná spotřeba energie na domácnost je extrémně nízká.⁵⁶ Eco-Viikki (1999–2020) je skutečně evropským referenčním projektem.

Úspěchem byla rovněž první ekologická čtvrt ve Francii *Caserne de Bonne v Grenoblu* (2003–2009). Řešila několik problémů souvisejících s životem ve městech a rostoucími městy, například solární systémy vytápění uspokojující potřebu teplé vody, nebo solární panely zajišťující elektřinu pro komerční a obytné budovy. Z hlediska udržitelného využití území je rozhodující, že budovy jsou natolik kompaktní, aby se omezil zábor půdy a rozrůstání města. I přes spotřebu půdy spojenou s realizací těchto projektů byl hlavní důraz kladen na životní prostředí, aniž by však byly opomíjeny další aspekty udržitelného rozvoje.

Procesy zapojení a účasti veřejnosti byly v posledních letech podporovány veřejnou správou. Úspěšným příkladem je transformace volných městských ploch v Berlíně, která přispěla k rozvoji atraktivních parků, živých veřejných prostranství, jakými jsou Parks auf dem Gleisdreieck, Schöneberger Südgelände a Tempelhofer Feld. Kombinace veřejné dlouhodobé strategie a silné politické vůle k rekonstrukci některých strategických území a vůle a aktivity sociálních skupin, odborníků a sdružení může jistě zvýšit šanci na úspěch projektu. Tento příklad ukazuje, že udržitelné využití území lze zajistit i dlouhodobými nebo

dočasnými řešeními, která se vyhnou jakýmkoli dalším urbanizačním iniciativám. Projekt *ParckFarm* realizovaný v roce 2014 v Belgii byl rovněž komunitně orientován. Bývalé železniční tratě byly přeměněny na udržitelný veřejný park s komunitními aktivitami, které vytvořily nový typ veřejného prostoru kombinující park s místním mikrozemědělstvím. Cílem bylo přiblížit občanům zemědělské postupy ve městě. Projekt také podporuje veřejná setkání se sousedy, zemědělci, projektanty a politiky. Jeho přínosem bylo posílení angažovanosti místní komunity, což odpovídalo jeho holistickému udržitelnému konceptu.

V Rotterdamu byly domy v chudých čtvrtích odkoupeny obcí a rozdány zdarma každému, kdo byl ochoten investovat určitou částku do rekonstrukce a slíbil, že v nich bude bydlet alespoň přet let⁵⁷. Tato státem řízená gentrifikační byla považována za úspěch z ekonomického i ekologického hlediska, protože přitáhla obyvatele, kteří by jinak volili bydlení na předměstí, a v jistém smyslu byla považována za zlepšení sociální udržitelnosti oblasti vzhledem k lepšímu bydlení a službám. Také Berlín se snaží regenerovat problematické lokality v jádru města. K tomu slouží státem vlastněná společnost Grün Berlin GmbH, která je zodpovědná za přeměnu ploch v atraktivní parky a živá veřejná prostranství a které se podařilo proměnit několik opuštěných oblastí ve městě.^{58,59}

Omezující zásahy jsou podporovány také prostřednictvím řady programů EU. Město Bologna (Itálie), financované prostřednictvím projektu Life+, přijalo v roce 2012 *Plán adaptace města Bologna na odolné město* (BLUE AP), jehož cílem je poskytnout městu plán adaptace na změnu klimatu, který zahrnuje opatření na ochranu před povodněmi. Dalším nedávným příkladem evropského vlivu je uplatňování požadavků EU ve Španělsku na Integrovanou správu pobřežních zón (ICZM). S cílem podřítit zásahy do pobřeží zásadám ICZM připravilo Katalánsko v roce 2007 plán pro pobřeží, který

zastřešovala španělská Strategie pro udržitelnost pobřeží (SCS), jež byla přijata o několik let dříve. Cílem bylo vypořádat se s rozvojovými tlaky a citlivými otázkami životního prostředí na pobřeží, což bylo vyhodnoceno jako úspěšné. V jednom z hodnocení se dospělo k závěru, že SCS přispěla k vytvoření znalostní základny pro zlepšení postupů řízení pobřeží, ale že úspěch jejího provádění byl oslaben složitým dělením kompetencí.⁶⁰



Projekty však mohou také selhat nebo vyvolat neočekávané či nežádoucí účinky. Regenerační iniciativy mohou snadno vést ke gentrifikaci, jako například *Projekt urbanistického rozvoje města Hyllie* (Finsko), který skončil jako bydlení „bohatých bílých lidí ze Západu“.⁶¹ Snaha o vytvoření bezpečných čtvrtí může vést k samosegregaci sídel a prohlubit sociální rozdíly jak v oblasti služeb, tak v kvalitě života. Pokud nejsou projekty regenerace dobře navrženy, mohou vést k protržnímu autoritářskému přístupu, jak ukazují příklady *Skopje 2014* (Severní Makedonie) a *Bělehradského nábřeží* (Srbsko). V obou případech se jedná o obnovu strategických městských oblastí, kde jsou ale zájmy místní komunity oproti soukromým investorům upozaděny. A konečně, některé projekty výslovně počítají s nadmernou exploatací přírodních zdrojů, jako například výstavba přímořských letovisek *Nesebar a Slunečné pobřeží* v Bulharsku, letovisko *Ranca* v Rumunsku a projekt *třetího istanbulského mostu přes Bospor v Istanbulu* v Turecku. Tyto projekty, stejně jako mnoho dalších v celé Evropě, nemají výslovně stanovené cíle udržitelného využití území. Přesto mohou mít na využití území významný dopad.⁶²

Přeměna přístavu byla cílem *kodařského projektu Sydhavn* (zahájeného v roce 1995). Tento projekt přeměnil bývalou průmyslovou přístavní oblast na moderní městskou čtvrt s kancelářemi a novým bydlením. Byl vnímán jako způsob, jak do rychle stárnoucího města přilákat nové obyvatele. Hlavním smyslem

projektu byly sice ekonomické důvody, ale zahrnoval také sociální aspekty (tj. atraktivní bydlení pro střední třídu, ale také sociální bydlení) a v menší míře i ekologické zájmy. Jednou z nevýhod je, že v oblasti chybí kulturní instituce a rekreační prostory, což lze částečně vysvětlit institucionálním projektem a tržním přístupem. Podobný případ, který byl ještě navíc umocněn spekulací s pozemky, se objevil v *Projektu obnovy bydlení v Istanbulu* (2000). V tržně orientovaném projektu *Skopje 2014* potom sehrály svou roli politické účely.

Ze shromážděných důkazů vyplývá, že úspěšné projekty jsou ty, které:

- jsou součástí dlouhodobé územní vize, aníž by však ztrácely krátkodobé cíle;
- zahrnují současně ekonomické priority (jsou nákladově efektivní), environmentální potřeby (podporují proenvironmentální řešení) a sociální aspekty (podporují zapojení občanů, sociální bydlení, kvalitu prostoru atd.).

Na druhou stranu hrozí, že projekty selžou, když:

- regenerační (a zahušťovací) plochy jsou vnímány jako *tabula rasa* pro usnadnění realitních a spekulativních iniciativ;
- jsou projekty využívány k dosažení politické legitimity nebo výkonu politické moci bez náležitého ohledu na udržitelné využití území;
- projekty mají vedlejší účinky, jakými jsou zvyšování nerovnosti, gentrifikace, segregace atd. – místní komunity často tento druh projektů odmítají, místo aby je realizovaly;
- projekty výslovně podporují nadmerné využívání přírodních zdrojů, protože se řídí pouze prorůstovou tržní logikou.

3.2 Doporučení pro národní úroveň

Tato část textu se zabývá možnými způsoby podpory udržitelného využití území a urbanizačních procesů na národní úrovni s cílem poskytnout vodítko pro tvůrce

rozhodnutí a politik na této úrovni. Za tímto účelem se zaměřuje na čtyři hlavní otázky: kompromisy, strategie a vize, právní nástroje, programy a dotace.

3.2.1 Kompromisy

Jde zde zejména o kompromisy, které se často objevují při zaměření na jeden z rozměrů udržitelné urbanizace (např. ekonomický, sociální a ekologický) ve vztahu k ostatním. V průběhu posledních desetiletí byly vytvořeny národní nástroje, které podporují udržitelnou urbanizaci a využití území, jež byly zavedeny po celé Evropě. Ty mají různé podoby (např. strategie, právní předpisy), ale také různé postupy, které se mohou lišit – některé jsou zaměřeny velmi environmentálně, zatímco jiné mají spíše ekonomické a sociální cíle. Úroveň úspěšnosti těchto nástrojů je také různá.

Environmentální udržitelnost

Mnoho národních intervencí upřednostňuje environmentální udržitelnost. Z těchto intervencí vyplývá, že klíčem k úspěchu je existence a podpora silného zájmu o dlouhodobě udržitelný rozvoj. Například německá vláda si stanovila ambiciózní cíl snížit do roku 2020 roční zábor půdy na celostátní úrovni na 30 hektarů denně. K dosažení tzv. cíle 30 hektarů byly spuštěny dva další nástroje: akční plán na snížení záboru půdy a systém obchodování s certifikáty na půdu (viz box 9). Přestože se mnozí shodují, že tento cíl není reálný, jeho existence pomáhá prosazovat dlouhodobá opatření k omezení záboru půdy. Regionální úrovně musejí realizovat národní strategické cíle. Zejména rozvoj měst lze omezit pomocí regionálních plánovacích přístupů, které umožňují účinnější řízení růstu a zabírájí tomu, aby vedl k neudržitelnému využití území⁶⁵. Proto jsou národní intervence považovány za úspěšné. Je nutno zdůraznit, že použití nástroje „výzadují koordinaci

intervencí (např. ekonomických pobídek, norem a monitorovacích opatření)“. V 90. letech 20. století se Spojené království rovněž zaměřilo na regeneraci a zahušťování pod hlavičkou iniciativy „městské renesance“.⁶⁴ Od roku 1998 se v zemi uplatňují záměry týkající se brownfieldů. Vláda stanovila cíl, aby do roku 2008 bylo nejméně 60 % nových bytů postaveno na pozemcích typu brownfield.⁶⁵ Tento záměr byl zaveden jako zákonní požadavek a byl všeobecně úspěšný, což potvrzuje i jeho schopnost podporovat dlouhodobý udržitelný rozvoj (především řešení environmentálních otázek). Výsledky překonaly stanovené cíle (o přibližně 80 %), i když zde jsou regionální rozdíly. Ve skutečnosti se rozsah opětovného využití brownfieldů pro bytovou výstavbu v jednotlivých regionech znacně liší. Regeneraci lze považovat za ekologicky a ekonomicky udržitelnou, protože revitalizovala stávající městské oblasti namísto výstavby v jejich okolí. Sociální udržitelnost však byla zpochybňována, protože zlepšení v oblasti sociálně-ekonomického postavení obyvatel nastalo spíše díky gentrifikaci než vlivem vzestupu mobility, což mělo negativní dopad na dostupnost bydlení.⁶⁶

Ekonomická a sociální udržitelnost

Jiné národní intervence podporují spíše ekonomické a sociální cíle než cíle v oblasti životního prostředí. Například v Litvě centrální vláda podporuje mladé rodiny při hledání bydlení mimo metropolitní oblasti.⁶⁷ Zákon (o pomoci rodinám) poskytuje mladým rodinám finanční pobídky při koupě jejich prvního domu mimo velké metropolitní oblasti. Cílem je zlepšit demografickou i ekonomickou rovnováhu v zemi (snížit míru emigrace) a nastartovat tak ekonomický a sociální rozvoj ve venkovských oblastech. Intervence je považována za málo zdařilou – i když má dlouhodobou ekonomickou a sociální perspektivu, nezdá se, že by podporovala dlouhodobě udržitelný rozvoj. Ve skutečnosti jde o to, že „většina rodin si pořídila bydlení v blízkosti větších

BOX 9

Cíl snížení záboru půdy v Německu

Název intervence, místo a země:

Less than 30 ha/day for settlements and transports (Germany)

Územní úroveň: NUTS0; rok: 2002

Odkaz na internetové stránky:

[https://www.bundesregierung.de/breg-en/ issues/sustainability/germany-s-national-sustainabledevelopment-strategy:354566](https://www.bundesregierung.de/breg-en/issues/sustainability/germany-s-national-sustainabledevelopment-strategy:354566)

Viz také: ESPON SUPER, Závěrečná zpráva,

Příloha 3.5_DE. Dostupné na:

<https://www.espon.eu/super>



Pohled na urbánní strukturu Düsseldorfu – Německo

Územní charakteristika oblasti:

Na celém území Německa byl stanoven cíl snížit zábor půdy na méně než 30 ha denně. Tento cíl je plněn na různých správních úrovních: Spolková republika Německo, spolkové země (Länder) a místní správy.

Cíl intervence a hlavní rysy

Záměr snížit zábor půdy pro sídla a dopravní infrastrukturu na méně než 30 ha denně do roku 2030 je součástí německé strategie udržitelného rozvoje z roku 2002 jako ukazatele pro stanovení a vyhodnocení záboru půdy. Rozsah působnosti je „směrem dovnitř“ – od národního cíle až po místní úroveň.

Hlavní poznatky a politická doporučení:

- Pokud jsou pozemky vymezeny jako stavební, může dojít k poškození přirozených funkcí půdy, což může vést k neudržitelným změnám využití území. Regenerace, zahušťování a údržba zelených ploch mohou pomoci, pokud je pro ně vytvořen právní rámec.
- Pokud existuje skutečná poptávka, může omezení zástavby na nových pozemcích vést ke zvýšení cen nemovitostí.
- Záleží na ekonomických a politických souvislostech. Je třeba jasně rozlišovat mezi cenami pozemků motivovanými skutečnou potřebou a spekulací, aby bylo možné stanovit vhodná opatření pro novou výstavbu (záklazy, kompenzační mechanismy, obchodování s právy na výstavbu s pozemkovými certifikáty, sdílené/rozdělené daně).
- Radikální změny v plánovací praxi zde nefungují, protože tradiční princip protichůdné závaznosti, který charakterizuje německý systém územního plánování (předpokládající soudržnost a koordinaci), je v tomto případě neúčinný.
- Nedostatek koordinace a řízení může vést k protichůdným právním předpisům, které brání udržitelnosti.
- Hlavní důraz by měl být kladen na implementaci. Bez zaznamenávání hmatatelných výsledků se politické zaujetí časem snížuje (únava z plánování).

BOX 10

Žebřík pro udržitelnou urbanizaci (Nizozemsko)

Název intervence, místo a země:

Ladder for sustainable urbanisation (The Netherlands)

Územní úroveň:

NUTSo; rok: 2012 8

Odkaz na internetové stránky:

[https://www.government.nl/topics/
spatial-planning-and-infrastructure](https://www.government.nl/topics/spatial-planning-and-infrastructure)

Viz také:

ESPON SUPER, Závěrečná zpráva,
Příloha 3.9_NL. Dostupné na:
<https://www.espon.eu/super>



Kompaktní příměstská zástavba – Leiden, Nizozemsko

Územní charakteristika oblasti:

V Nizozemsku se od roku 2010 zvýšil počet lidí žijících ve městech. Developeri obecně vyhledávají nezastavěné nebo opuštěné lokality uvnitř městských oblastí nebo na jejich okrajích a není neobykle, že pozemky mění majitele několikrát, než dojde k vlastní výstavbě.

Cíl intervence a hlavní rysy

Národní strategie pro infrastrukturu a územní plánování z roku 2012 zrušila všechny stávající národní politiky týkající se rozvoje měst. Jako náhradu zavedla jediné pravidlo: „žebřík“ pro udržitelnou urbanizaci. Tento třístupňový proces vyžaduje, aby územní plány zdůvodní, (1) že existuje dostatečná poptávka, (2) proč byla vybrána lokalita na zelené louce (pokud je to relevantní) a (3) zda je lokalita multimodálně dostupná. To dalo občanům možnost napadnout tuto argumentaci u soudu.

Hlavní poznatky a politická doporučení:

- Procesní pravidla mohou mít skutečný dopad. Žebřík usiluje o kompaktní městskou formu prostřednictvím procedurálních pravidel. Pokud neexistuje prokazatelná potřeba nebo poptávka, hrozí, že se plán zasekně u soudu. Čím je těžší prokázat potřebu, tím je přijetí plánu pro obce rizikovější.
- Prosazování prostřednictvím soudů má vedlejší účinky. Žebřík se stal běžnou zbraní, kterou se řídí odpůrci, což přispělo k judikalizaci plánování – o politice de facto rozhodovali soudci prostřednictvím judikatury.
- Restriktivní politika může vyvolat zpětnou reakci: jakmile se projevil vliv žebříku, spojily se developerské firmy, aby jej zrušily nebo oslavily. V důsledku toho byl po pěti letech reformován (zefektivněn).
- Internalizace vyžaduje čas. V letech následujících po zavedení žebříku bylo dodržování jeho pravidel velmi nízké. Postupem času se však zlepšilo na téměř úplný soulad. Kromě toho zainteresované subjekty uvádějí, že jeho nejdůležitějším dopadem je skutečnost, že nutí člověka přemýšlet o výhodách plánu, což je dnes již součástí kultury plánování.
- Důležité jsou socioekonomické faktory. Vliv žebříku je obtížně měřitelný vzhledem k tomu, že důležitější jsou socioekonomické dopady ekonomické krize.

měst (v metropolitních oblastech), čímž vlastně zintenzivnila suburbanizaci⁶⁸. Ostatní socioekonomicke nástroje jsou vnímány jako střídavě úspěšné. Například ve Spojeném království zavedla centrální vláda *kvantitativní cíle v oblasti bydlení*⁶⁸, které musejí místní orgány zohlednit při plánovacím rozhodování. Lze jen poznamenat, že ačkoli by tento nástroj silně kritizován, „nic se nezměnilo“. Kritici poukazují na to, že tyto dlouhodobé cíle nejsou propojeny s místními geografickými, sociálními a ekonomickými souvislostmi ani s dopravními politikami. Zdá se také, že shora stanovené cíle v oblasti bydlení podněcují tržní spekulace a následnou inflaci hodnoty zemědělské půdy, což zpochybňuje proveditelnost těchto cílů. Vzhledem k tomu, že se předpokládá nárůst počtu domácností, je to sociálně neudržitelné. Dalším případem je *Žebřík pro udržitelnou urbanizaci* v Nizozemsku. Zúčastněné strany na jedné straně podporují jeho zaměření na preventci nadměrné nabídky městské půdy a na vyplňování zástavby, na druhé straně však byly poměrně kritické k vedlejším účinkům prosazování této politiky prostřednictvím soudů (viz box 10).

3.2.2 Strategie a vize

V Evropě bylo vládami jednotlivých států realizováno mnoho strategií a vizí na podporu dlouhodobé udržitelného rozvoje. Tyto národní nástroje stanovují hlavní směry, které je obvykle třeba zohlednit na regionální a místní úrovni.

Úspěšné příběhy

Mnohé národní strategie se zdají být úspěšné. Například v Itálii *Národní strategie pro přizpůsobení se změně klimatu z roku 2015*⁶⁹ stanoví politický rámec, který se zabývá otázkami přizpůsobení se změně klimatu jak pro přírodní systémy, tak pro socioekonomicke oblasti. Poskytuje národní strategii pro řešení adaptace na změnu klimatu, opatření a pokyny

pro budování adaptacní kapacity a konkrétní návrhy týkající se nákladově efektivních adaptacích opatření a priorit. Pokud jde o využití území, strategie se zabývá otázkami ochrany půdy a hydrogeologické nestability (např. sesuvy půdy, povodně a pobřežní eroze), jakož i degradací půdy a desertifikací související se změnou klimatu. Je považována za úspěšný nástroj, který podporuje dlouhodobě udržitelný rozvoj v zemi. Kromě podpory udržitelného

využití území a adaptace na změnu klimatu strategie posílí spolupráci mezi vědci, zainteresovanými subjekty a rozhodovacími orgány. V Norsku jsou za úspěšné považovány také *Národní politické směrnice pro koordinované využití území a dopravní plánování*. Tyto směrnice vytvářejí tlak na obce, aby rozvoj směřoval do stávajících urbánních oblastí namísto jejich rozšiřování. Od každé místní samosprávy se očekává, že se bude řídit národními směrnicemi jako součástí procesu víceúrovňové spolupráce v rámci plánovací hierarchie v zemi. Článek 4 těchto směrnic uvádí, že „obce, krajské samosprávy a zástupci státních orgánů v krajích by měli organizovat plánování tak, aby byla zajištěna koordinace využití území a dopravního systému v souladu s těmito směrnicemi“⁷⁰.

Naproti tomu portugalský Klimatický adaptacní program ukazuje, že úspěch tohoto typu intervence může být ohrožen nedostatkem politické vůle na místní úrovni⁷¹. Lze tedy říci, že dlouhodobé vize by proto měly usilovat o získání politické podpory, zajistit technickou akceschopnost a finanční podpory a posílit víceúrovňovou koordinaci a kooperaci.

Jednou z jednoznačně úspěšných strategií je *nulový nářost pro automobilovou dopravu* uplatňovaný v Norsku od roku 2018. Cílem této strategie je, aby se v příštích desetiletích veškerý nárůst v dopravě odehrával jen v té veřejné a nemotorizované. Tento cíl je podporován Národními dopravními plány, což znamená, že strategie je součástí širší dopravní politiky. Cíle nulového nářstu automobilů by mělo být dosaženo podporou veřejné, cyklistické a pěší dopravy ve městech, což by mělo snížit zábor

půdy pro dopravní infrastrukturu i znečištění ovzduší. V dlouhodobém horizontu by snížení počtu cest realizovaných automobily mělo rovněž zmírnit rozrůstání měst.

Smíšené výsledky

Jiné národní strategie vedly ke smíšenějším výsledkům. V České republice je jednou z nich například národní Politika územního rozvoje zaváděná od roku 2006. Jejím cílem je koordinovat různé sektorové politiky a podporovat celkový udržitelný rozvoj území. V tomto smyslu je v souladu s Evropskou strategií udržitelného rozvoje, Strategií hospodářského růstu a soustavou Natura 2000. Od regionální a místní úrovni plánování se očekává, že se budou těmito směrnicemi ústřední vlády ředit. Zabývá se také způsobem, jakým by měly být při tvorbě územních plánů a projektů v celé zemi využívány investice k zajištění udržitelného rozvoje. I když je cílem národní politiky podporovat udržitelný rozvoj a zlepšovat kvalitu životního prostředí (např. omezovat rozrůstání měst, živovat venkovské oblasti), zdá se, že výsledky politik jsou rozdílně úspěšné. V Nizozemsku má národní strategie Červená pro zelenou (*Red for Green*)⁷² také smíšené výsledky. Cílem této politiky je zlepšit kvalitu venkovských oblastí, jako jsou krajina a rekreační oblasti (označované jako „zelené“), využití příjmů, které plynou z městské zástavby, např. z bytové, obchodní průmyslové výstavby (označované jako „červené“).

Dlouhodobá národní strategie je v souladu s cíli udržitelného rozvoje (Sustainable Development Goals – SDGs). Je ale nutno upozornit na to, že realizace projektů není vždy úspěšná. Jak je patrné z oddílu 3.1.3, je důležité přijmout krátkodobá prováděcí opatření tak, aby se posílily dlouhodobé vize a strategie.

Další iniciativou se smíšenými výsledky je ambiciózní lucemburský Národní program pro zaplňování ploch (*Nationales Baulückenprogramm*), který byl přijat v roce

2014. Jeho cílem je identifikovat vhodné pozemky a seznámit jejich majitele s tím, jak by tyto plochy mohly přispět k uspokojení poptávky po bydlení.^{73,74} Celkově bylo monitorováno přibližně 995 hektarů volných stavebních pozemků (zjištěných v roce 2013), které nebyly využity (94 % těchto pozemků je v soukromém vlastnictví). Neexistují však žádné finanční pobídky ani právní požadavky na jejich přeměnu, nástroj se opírá čistě o komunikaci. Účinnost a dopad na udržitelnost se proto teprve ukáže a závisí pouze na vůli soukromých vlastníků pozemků.

Na Slovensku jsou v *Územním systému ekologické stability*⁷⁵ z roku 1991 stanoveny národní směrnice pro zelenou infrastrukturu v zemi. Je závazný pro všechny úrovni plánování a projekty týkající se územního uspořádání a územního řízení. Konkrétně navrhuje opatření ke zlepšení ochrany přírody, krajiny a udržitelného územního rozvoje (např. prostřednictvím realizace „biocenter“, „biokoridorů“ a „interakčních prvků“). Navzdory dobrým záměrům je však vnímán jako neúspěšný nástroj.

3.2.3 Právní nástroje

 Na vnitrostátní úrovni lze zavést nebo přijmout různé právní nástroje na podporu udržitelného využití území, jakými jsou zákony (obecné i odvětvové), podzákonné předpisy a normy a závazné iniciativy dané referendem. Kromě toho může být využití území ovlivňováno také jako vedlejší produkt legislativy, což může mít z hlediska udržitelnosti jak pozitivní, tak negativní dopad.

Omezení rozšiřování měst

Někdy jsou přijímány přísné mechanismy kontroly využití území, jako jsou ty, které byly zavedeny ve Francii (*Zero Net Artificialisation*), ve Švýcarsku (*referendum o omezení záboru půdy* z roku 2013)⁸⁰

a v Anglii, které jsou určeny pro *brownfield*. Zvláště zajímavý je program *Zero Net Artificialisation* přijatý ve Francii, který se snaží omezit zábor lesních, přírodních a zemědělských ploch a zavést cíl nulové čisté artificializace do roku 2030. Tato dlouhodobá perspektiva je doprovázena krátkodobými aktivitami, jako je navrácení 5 500 hektarů přírody ročně. Pro tento účel program mobilizuje jak regulativní, tak fiskální nástroje. Pokud jde o první z nich, ukládá minimální koeficient využití území a podlahovou sazbu pro projekty obnovy měst. Pokud jde o druhou část, odepírá daňové výhody nově postaveným domům na nearteficiálních plochách, k daní z rozvoje přidává poplatek za artificializaci a tyto příjmy používá k financování renaturace půdy a zahustování stávajících zastavěných pozemků. Reguluje také rozdíl v cenách pozemků mezi zemědělskou a urbanizovanou půdou.⁷⁶

Česká republika zvedla latku pro výstavbu na zelené louce tím, že požaduje prokázání potřebnosti. Při územním plánování nové městské zástavby je třeba schválit potřebu nových pozemků (a předtím i nemožnost využití aktuálně vymezených městských pozemků) podle stavebního zákona. Nověji byla tato problematika začleněna do procesu EIA. To je považováno za smíšený úspěch. Je v souladu s udržitelností, ale zároveň jde o zatěžování plánovacího procesu

Regulace cestovního ruchu a maloobchodní tlaků

 Cestovní ruch může mít negativní dopad na udržitelnost, a proto není divu, že jednotlivé země přijaly speciální právní nástroje, které se tímto problémem zabývají. Ve Švýcarsku bylo mimorádně úspěšné přijetí *Weberova zákona*. Tento předpis stanoví přísná omezení pro druhé bydlení (v každé obci může být pouze 20 % takových bytů) a zahrnuje sankce za jeho nedodržení. V praxi se v obcích, kde bylo limitu dosaženo (včetně téměř všech obcí ve švýcarských lyžařských střediscích), neuděluje

žádná nová stavební povolení. Nástroj se zabývá především environmentálními aspekty udržitelného využití území na úkor aspektů ekonomických. Další podobný právní nástroj na národní úrovni najdeme v Chorvatsku. Zákon o územním plánování vymezuje *Chráněné pobřežní oblasti*, které zahrnují území pobřežních samosprávných jednotek, tvořící 1 000 m široký kontinentální pás (na pevninské části i na ostrovech) a 300 m široký mořský pás měřený od pobřežní čáry. V této oblasti jsou zavedena stavební omezení a další omezení jsou stanovena pro výstavbu ve vzdálenosti do 100 m od pobřežní linie. Pravidlo tedy obsahuje omezení výstavby mimo hranice sídel, upravuje podmínky dalšího rozšiřování sídel a chrání citlivé oblasti.⁷⁷ Je hodnoceno jako poměrně úspěšné ve svých cílech, které jsou obecně v souladu s udržitelností.

Různé státy v Evropě zavedly národní politiky, které omezují rozvoj maloobchodu mimo město, například příměstských nákupních center, maloobchodních parků a hypermarketů.^{78,79} Jedním z příkladů jsou *směrnice centrální vlády pro plánování – PPG6* o městských centrech ve Spojeném království. Cílem této politiky bylo soustředit rozvoj maloobchodu do oblastí, které nejsou závislé na automobilové dopravě (zpravidla stávající centra měst a obcí), a poskytnout pokyny místním plánovačům, aby na to pamatovali při rozhodování o stavebních povoleních (Department of the Environment, 1993). To bylo rozpracováno prostřednictvím koncepce „sekvenčního přístupu“: přednost by měly mít lokality v centrech měst, kde jsou k dispozici vhodné pozemky nebo budovy vhodné k přestavbě, dále lokality na okraji center, okresní a místní centra, a teprve potom lokality mimo centra v městech, která jsou dostupná různými druhy dopravy. Obecně byly PPG6 považovány za poměrně úspěšné. Účinně změnily přístup k rozvoji maloobchodu a udržely maloobchodníky v centrech měst. Na druhou stranu, navzdory výzvě k pozitivnímu plánování na podporu rozvoje městských center, byly z velké části interpretovány jako nástroj kontroly rozvoje.⁸⁰

Dánsko od roku 1997 prostřednictvím novely Zákona o územním plánování také omezilo výstavbu velkých obchodů a nákupních center na zelené louce mimo největší města a podpořilo drobné maloobchodníky v malých a středních městech. Zákon stanoví, že nové obchody by měly být umístěny v centrech měst, a dokonce omezuje velikost prodejen v těchto centrech: „V centrech měst, centrech městských částí a v sekundárních centrech je velikost obchodů omezena na 3 500 m² pro běžné prodejny a – obvykle – 2 000 m² pro specializované prodejny. V malých lokálních centrech je maximální velikost prodejny 1 000 m².⁸¹ Tento zásah byl označen za osvědčený postup⁸², ale nezůstal bez kontroverze: podpořil ho sdržení malých obchodníků a spotřebitelské organizace, proti němu se ale postavily obce a velké obchodní řetězce. Nakonec „měl ministr moc a vůli provést velmi podrobnou regulaci plánování maloobchodu v obcích shora dolů“.⁸³ Všechny tyto případy prokázaly, že jasný soubor norem a předpisů může usnadnit jejich provádění.

Vývoj zaplňování ploch

Ukázkovým příkladem omezování rozšíření měst prostřednictvím zákonních opatření zaměřených na zástavbu byl záměr související s brownfieldy v Anglii. Stanovil, že do roku 2008 musí být nejméně 60 % nových bytů postaveno na brownfieldech. Ve skutečnosti byl tento cíl překročen (přibližně 80 % nových bytů bylo postaveno na brownfieldech). Dalším zajímavým příkladem vnitrostátního právního předpisu na podporu zahuštování zástavby je rozhodnutí z roku 2018 na Maltě, kterým byla povolena výstavba dalších podlaží nad úrovni druhého a třetího nadzemního podlaží, a to nad rámec ustanovení místního plánu. Ačkoli je příliš brzy na to, aby bylo možné posoudit výsledek, očekává se, že to bude z hlediska udržitelnosti smíšený úspěch. I když to pravděpodobně sníží poptávku po pozemcích na zelené louce, mohlo by to přehřát trh s městskými nemovitostmi a vytvořit nadmernou

nabídku (negativní ekonomická udržitelnost) a způsobit nepřijemnosti obyvatelům a motoristům (sociální udržitelnost), protože se více ploch změní na stavební pozemky.⁸⁴ Podobně Lichtenštejnsko v roce 2009 přijalo stavební zákon, který obsahuje plánovací nástroj podporující zahuštování. To konkrétně dává soukromým a veřejným vlastníkům pozemků právo stavět na volných prostranstvích a veřejných cestách většinou o 20 % výše, než určuje územní plán, za předpokladu, že lze uplatnit architekturu, urbanistický rozvoj a veřejné zájmy nebo jiný veřejný prospěch. Podle zpráv se to daří, ale objevují se stížnosti na pomalost plánovacího procesu a možnost stížností ze strany sousedů. Z tohoto důvodu tento zákon některé obce nevyužívají příliš často.

Některé právní nástroje jsou zavedeny dobře. Německé pravidlo o povinných pozemkových úpravách existuje již více než 100 let a je standardním nástrojem územního plánování. Umožňuje sdržování pozemků pro rozvoj měst a obcí a zajišťuje práva zúčastněných stran. Postup pozemkových úprav může vést k uvážlivému využití území (a tím k minimalizaci spotřeby) a zároveň k uspokojení hospodářských a sociálních potřeb.⁸⁵ Stejné pravidlo (*Perequação*) bylo v Portugalsku zavedeno v roce 1999, aby se přiblížilo úspěchům v Německu, a to se záměrem zabránit spekulacím s pozemky. Dosavadní zkušenosti ukázaly, že se jedná o účinný nástroj, který však není příliš efektivní vzhledem ke zdolouhavým procedurám ve srovnání s obvyklou formou rozvoje. Celkově jej lze považovat za důležitý nástroj udržitelné urbanizace, který však nebyl dostatečně využit.⁸⁷

Kompenzační opatření

Udržitelné využití území lze zlepšit zavedením odvětvových (kompenzačních) opatření. Například Národní zákon o ochraně přírody v Německu zavádí systém ekologických účtů, což je podmínka kompenzace pro developery. Byl zaveden v roce 2002 a umožňuje developerům

poměrně snadným způsobem získat „ekobody“ od kompenzačních agentur. Systém ekoúčtů má přidanou hodnotu, protože: (1) kvalita opatření je lépe kontrolována; (2) opatření jsou sdružována a usnadňují tak rozsáhlější projekty; (3) systém poskytuje větší transparentnost a spravedlnost a (4) postupy jsou pro developery jednodušší. Na druhou stranu existuje i řada nevýhod: (1) kompenzační opatření nejsou zaměřena na ochranu a zábor půdy, ale na dopady na přírodu obecně; (2) neexistuje žádné omezení na ochranu nebo zábor půdy (jde pouze o dodatečné náklady); a (3) náklady na kompenzační opatření se zdají být velmi mírné (mezi 1–5 % přímých nákladů na výstavbu na m²).^{88,89} Za těchto okolností může být pozitivní dopad cílu udržitelného využití území omezený.⁹⁰

Poněkud odlišný přístup byl v roce 2018 přijat v Lucembursku, kde digitální systém *Ökopunkte* rozlišuje hodnotu pozemků podle jejich vzácnosti a potenciálu obnovy pomocí komplexních, ale jasných a závazných kompenzačních opatření přiřazených každému biotopu, stanovišti nebo jinému způsobu využití území. Stanovuje také peněžní hodnotu ekobodů. Národní registr umožňuje přidělování opatření příslušným projektům s požadavky na kompenzaci a obchodování s ekobody. I když je příliš brzy na rádne vyhodnocení, přinesl tento systém novinky např. v podobě možnosti obchodování s ekobody prostřednictvím národního registru. Kompenzační opatření se zaměřují především na environmentální aspekt udržitelného využití území, avšak díky své transparentnosti jsou pro developery méně zatěžující.

Na druhou stranu ne všechny kompenzační mechanismy jsou tak úspěšné. Příkladem je nizozemský ekologický kompenzační mechanismus. V Nizozemsku byla ve skutečnosti kompenzována pouze polovina pozemků, které byly vyčleněny pro kompenzacii, a to především kvůli nedostatku sankcí⁹¹. Problematická kompenzační opatření byla zavedena také na Slovensku zákonem o kompenzačních platbách

za zemědělskou půdu (2004). Cílem zákona je regulovat převod zemědělské půdy na urbánní využití zavedením poplatku, který se vybírá na celostátní úrovni a který je následně použit na ochranu půdy a monitorování její kvality. Zákon však lze vytknout, že postrádá koncepční přístup a nezohledňuje kontextuální faktory, jak jsou vlastnictví a obhospodařování půdy. Zákon mohl lépe zapojit vlastníky, nájemce nebo správce do zlepšování ochrany zemědělské půdy.⁹²

Fiskální nástroje

Další zajímavou možností pro tvůrce politik a rozhodovací orgány je využití fiskálních nástrojů. I když nejsou přímo zaměřeny na snižování využití území, zajímavý je příklad fiskálního zdanění v Itálii, které napomohlo zahuštování. Zákon 147/2013 (a jeho novely) stanoví, že zastavitelné plochy podléhají daňovým opatřením (italské nazývaným *TASI – tributo per i servizi indivisibili*), která se mohou v jednotlivých obcích lišit.⁹³ Navzdory svému cíli, kterým je zvýšení daní, tento zákon ovlivnil územní plánování a následně i územní rozvoj, protože přiměl vlastníky pozemků, aby požádali o přeměnu svých zastavitelných ploch na zemědělskou půdu, a vynutili se tak placení daně. Rovněž v Itálii se podle čl. 1 odst. 669 zákona č. 147/2013 (*Legge di stabilità 2014*) vybírá dař z nemovitostí ze staveb nebo stavebních ploch, s výjimkou zemědělské půdy. To vedlo ke snížení tlaku na výstavbu, protože developeri začali méně riskovat (a nechali stavební pozemky ležet ladem), nebo stavět budovy, které by nebyly zcela využity. Vzhledem k tomu, že zemědělci byli osvobozeni od daně, měli menší motivaci prodávat svou půdu. Objevily se však snahy obejít toto pravidlo tím, že se stavební plochy zaevdiovaly jako zemědělské⁹⁴.

Estonská Daň z hodnoty pozemků (1993), která je více zaměřena na využití území, usiluje o lepší přerozdělení systému zdanění



nemovitostí s cílem regulovat transformaci městských pozemků.⁹⁵ Estonsko se výslovně rozhodlo podpořit zahušťování pomocí daňových pravidel. Daň z hodnoty pozemků zejména přesunula základ daně z hodnoty budov na hodnotu pozemku, čímž vlastníky půdy podněcovala k maximálnímu využití jejich pozemků (v rámci předpisů o územním plánování), např. k výstavbě s vyšší hustotou nebo dalšími podlažími.⁹⁶ Zatímco ve většině zemí se daň z nemovitostí určuje podle hodnoty budov, v případě daně z hodnoty pozemků je předmětem zdanění pozemek, což vlastníky půdy podněcuje k maximálnímu využití jejich pozemků. Po téměř třiceti letech uplatňování je však účinnost této iniciativy při omezování rozrůstání měst nízká. Suburbanizace totiž v průběhu času pokračovala, což ukazuje, že přijetí přístupu orientovaného na daně se nemusí vždy vyplatit. Úspěch tedy není jednoznačný – nezdá se, že by tento postup zastavil rozrůstání měst. Lze říci, že zavedení a uplatňování určitých právních nástrojů samo o sobě nezaručuje vysokou míru úspěšnosti.

Souvisejícím typem nástroje jsou systémy referenčních hodnot půdy, které se uplatňují například ve Švédsku a v Německu. Tyto nástroje mají dlouhou historii, která se v Německu datuje od roku 1960 a ve Švédsku od 80. let 20. století. Jsou zaměřeny na ekonomický a sociální rozdíl udržitelného využití území, ale nepřímo mohou mít také pozitivní dopad na životní prostředí prostřednictvím omezení spekulací s půdou. V Německu byl systém zaveden na podporu transparentnosti trhu a zamezení spekulací s půdou. Pro každou lokalitu jsou k dispozici referenční hodnoty pozemků, které jsou pravidelně vyhodnocovány a zveřejňovány⁹⁷. Poněkud odlišný přístup byl přijat ve Švédsku, kde se referenční hodnoty pozemků určují pomocí metody srovnávání prodejů. Tyto hodnoty souvisejí se systémem zdanění nemovitostí, ale používají se pro řadu účelů. Na rozdíl od Německa není záměrem švédského systému ovlivňovat trh s pozemky⁹⁸.

Smíšené a neuspokojivé výsledky

Navzdory záměrům existuje řada příkladů intervencí, které vykazují limity, nebo u nichž byly výsledky slabé či zaostaly za očekávání. To je případ *Zákona o solidaritě a obnově měst* zavedeného ve Francii v roce 2000 a *Italského kodexu životního prostředí* z roku 2006. Francouzský Zákon o solidaritě a obnově měst z roku 2000 obsahuje ustanovení, která mají mimo jiné zabránit urbánnímu rozptýlu koordinací infrastruktury veřejné dopravy a podporou sociálního bydlení (s minimálním cílem 20 %). Tento zákon je považován za smíšený úspěch, pokud jde o omezování růstu měst.^{99,100} Na počátku roku 2000 se objevila potřeba přehodnotit francouzský systém územního plánování podle nových potřeb a ekonomických poměrů, které měly zásluhu na zavedení plánu *d'aménagement et de développement durable*. Jednou z novinek tohoto zákona bylo zavedení cílového podílu sociálního bydlení ve výši nejméně 20 % pro nové byty. V rámci boje proti rozrůstání měst se zákon pokouší koordinovat plánování infrastruktury a veřejné dopravy s cílem omezit používání dopravy soukromě¹⁰¹. Postupem let se zákon zasloužil o zvýšení sociálního bytového fondu, ale byl považován za méně účinný při plnění cílů udržitelné urbanizace. Kvalitu životního prostředí řeší také Italský kodex životního prostředí z roku 2006.¹⁰² Ten stanoví legislativní rámec použitelný pro všechny záležitosti týkající se ochrany životního prostředí včetně ochrany půdy, prevence dezertifikace a hydrogeologických rizik. Přestože jeho záměrem bylo vytvořit komplexní návod pro řízení životního prostředí, jeho implementace byla složitější. Konkrétně nedostatek podzákonnéch předpisů brzdil jeho potenciál a tím omezoval funkčnost zákona.

Některé právní nástroje měly pro udržitelné využití území neuspokojivé nebo nepříznivé výsledky. To je případ iniciativ zaměřených na legalizaci nelegálních osad (případ zákona Bosny a Hercegoviny)¹⁰³, které nejsou doprovázeny přísnými postupy řízení (viz

řada stavebních amnestí přijatých v Itálii v posledních desetiletích)*. Přestože cílem obou je dát odpověď na sociální problémy, jako jsou nelegální stavby, způsob, jakým jsou tyto nástroje legalizace a amnestie uplatňovány, nesleduje udržitelné využití území. Naopak, legitimizuje neudržitelné praktiky a nebrání dalšímu rozširování nelegálních osad. Negativní dopad na rozvoj území ukázal *Zákon o velkoplošném maloobchodu* v Polsku (2005). Cílem zákona bylo omezit rozvoj velkoplošného maloobchodu hraničí 400 m², avšak předpisy ponechávají konečné rozhodnutí na místních orgánech, které této politice nemusely být nakloněny. Kromě toho nebyly nikdy připraveny prováděcí předpisy, neboť zákon se stal neplatným v souladu s rozsudkem Ústavního soudu z 8. července 2008. Nedostatečnou účinností se vyznačuje také zákon o zemědělské půdě přijatý v Bosně a Hercegovině v roce 2006. Zákon v zásadě upravuje plánování, ochranu, rozvoj, využívání a správu všech pozemků definovaných a klasifikovaných jako zemědělská půda. Zákon o zemědělské půdě konkrétně zakazuje přeměnu zemědělské půdy v 1/4 kategorii bonity půdy na stavební pozemky pro bydlení a podnikání. V praxi je nedodržování tohoto zákona velmi rozšířené.

Jak se ukázalo, existuje celá řada norem a zákonů, které se zabývají udržitelným využitím území. Míra jejich účinnosti (úspěšnosti) však není zřejmá. Celkově mají podle shromážděných údajů právní nástroje šanci na úspěch, pokud:

- cíle, mechanismy provádění a aktivované nástroje jsou koherentní;
- zákony mají jasný konečný cíl (omezit spotřebu půdy, chránit cenné přírodní zdroje, chránit půdu a životní prostředí);
- jsou normativně přísné a závazné

* V posledních třech desetiletích Itálie přijala nejméně tři zákony o stavební amnestii (47/1985, 724/1994 a 326/2003), kterými prominula a legalizovala statisíce staveb (tj. primárních a sekundárních domů, stavebních přistaveb atd.).

(přizpůsobené různým institucionálním kontextům);

- jsou technicky proveditelné (ucelený soubor norem a předpisů, které mohou zaručit použitelnost a provádění zásahů).

Naopak, pokud tyto podmínky nejsou dodrženy, hrozí jejich selhání. Kromě toho existuje vysoké riziko, že intervence budou pírušeny, pokud:

- některé iniciativy mohou zůstat jen na papíře a nikdy nebudou realizovány, zatímco jiné mohou být nesrozumitelné (chybějící právní předpisy);
- právní nástroje nejsou přísné, ale předpokládají určitou „flexibilitu“ (nejsou závazné), která může způsobovat nejistotu;
- právní nástroje nezohledňují udržitelnost komplexně a upřednostňují jeden z jejich rozdílů na úkor ostatních.

Tvárci politik by také měli uvážit tato doporučení:

- vyhnout se vedlejším účinkům, protože územní rozměr politik je často opomíjen;
- pečlivě vyhodnotit řadu politických možností, aby se předešlo řešením typu „kopíruj a vlož“, protože normy často nemají na různých územích stejný výsledek;
- vyhnout se „snadným řešením“, jako je amnestie, protože jsou často z hlediska využití území neudržitelné.

3.2.4 Programy a dotace

Programy a dotace mohou proaktivně přispívat k udržitelnému využití území tím, že podporují institucionální koordinaci mechanismy, financují územní transformaci (tedy projekty), zavádějí motivaciční nástroje a/nebo subvencují konkrétní iniciativy. Ne všechny programy jsou úspěšné a mnohé z nich jsou při realizaci vystaveny řadě rizik, některým z nich se lze vyhnout.

Dvěma příklady jsou švýcarské iniciativy *Impuls Innenentwicklung* a *Švýcarské aglomeracní programy*. První z nich zavazuje obce k přesunu územního rozvoje do hustě osídlených oblastí a ke koordinaci případného dalšího rozšiřování stavebních zón za hranice obcí. Druhý se snaží optimalizovat místní iniciativy s využitím přístupu, který umožnuje obecním aglomeracím lépe sladit své plány dopravy, urbánního rozvoje a územního plánování, a tím využívat infrastrukturních projektů. Od roku 2011 se přibližně 40 aglomerací po celém Švýcarsku tohoto programu aktivně účastní, což dokazuje jeho význam a zároveň nezbytnost lepší územní integrace (a koordinace).

Ekonomické programy lze využít i pro obnovu okrajových částí měst, jak se očekává od italských programů *piano periferie 1 e 2*, které jsou realizovány od roku 2015. Jejich cílem je obnova opuštěných a znevýhodněných oblastí prostřednictvím investic do environmentální a sociální i ekonomické udržitelnosti.

V současnosti má program ambice alokovat 4 miliardy EUR (2 již byly aktivovány) na zlepšení stavu městských periferií tím, že se upřednostní urbánní rekvalifikace a regenerace opuštěných oblastí. Projekt se jeví jako úspěšný, protože několik z těchto iniciativ bylo financováno a některé z nich jsou již realizovány; zatímco u dalších se očekává, že budou dokončeny v nejbližších letech.

Ekonomické programy nebyly vždy úspěšné a některé z nich měly citelné vedlejší účinky. *Regionální program bydlení v Chorvatsku** je příkladem toho, že navzdory chvályhodným iniciativám – podle komisaře Rady Evropy pro lidská práva¹⁰⁴ – poskytnout řešení v oblasti bydlení** několika kategoriím uprchlíků a vnitřně vysídlených osob, jsou jeho výsledky nedostatečné vzhledem k počtu rodin s nízkými příjmy, které stále nemohou



vyřešit své problémy s bydlením***. Dokonce i mezinárodně uznávaný program klastrového rozvoje v Nizozemsku (Vinex) byl kritizován, protože mnoho projektů vzniklo na zelené louce s horší dopravní obslužností, než se původně očekávalo. Tlak na realizaci této koncepce navíc vyústil ve schémata nebo masterplany, které měly přilákat potenciální developery, místo aby se soustředily na kvalitu. V rámci programu Podpora mladých rodin pro bydlení mimo metropolitní města, který byl zahájen v roce 2004 v Litvě, se objevily jiné nečekané problémy. Tento ekonomický program poskytl dotace ve formě úvěru na bydlení pro nové domy a zintenzivnil suburbanizaci v metropolitních oblastech. I když je považován za účinný, protože finanční prostředky byly vyčerpány, jeho negativní dopady na spotřebu půdy byly značné.

Programy EU měly také vliv na udržitelnou urbanizaci a využití území. Například politika EU s názvem *Integrované řízení pobřežních zón* (ICZM) zavázala Maltu k přípravě národní strategie ICZM. V roce 2019 se země rozhodla splnit tento požadavek prostřednictvím systému plánování využití území. V návaznosti na ICZM bude bojovat proti záboru půdy a nekontrolovanému rozvoji podél pobřeží.¹⁰⁵ Lotyšsko se rovněž snažilo revitalizovat oblasti prostřednictvím svého programu regionálního rozvoje s využitím fondů EU. Podpora upřednostňuje projekty, které se zaměřují na podporu revitalizace urbánního prostředí, na obnovu brownfieldů a dalších znehodnocených území.

Na náklady spojené s výstavbou/rekonstrukcí budov a zařízení je poskytována podpora.¹⁰⁶

** Ministerstvo pro územní správu poskytuje bydlení v prázdných bytech a domech za snížené nájemné a po určité době možnost odkoupení bytové jednotky.

*** Přes vynaložené úsilí bylo dokončeno pouze 411 bytových jednotek schopných vyřešit problém pro pouze 1081 osob.

* Je schválen a podporován Evropskou komisí, USA, Úřadem vysokého komisaře OSN pro uprchlíky a OBSE a řízen Rozvojovou bankou Rady Evropy.

BOX 11

Integrované územní investice (Polsko)

Název intervence, místo a země:

Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (Integrated Territorial Investments – ITI) (Poland)

Územní úroveň: NUTS0; rok: 2014

Odkaz na internetové stránky:

<https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/zintegrowane-inwestycje-terytorialne/>

Viz také: ESPON SUPER, Závěrečná zpráva,

Příloha 3.10_PL. Dostupné na:

<https://www.espon.eu/super>



Park Moniuszki – Łódź, Polsko

Územní charakteristika oblasti:

V polských městech, především v těch největších a ekonomicky nejdynamičtějších, dochází k nekontrolovanému městskému rozvoji, který má obvykle roztroušenou a rozptýlenou podobu. Jedním z faktorů je meziobecní konkurence.

Cíl intervence a hlavní rysy

Integrované územní investice (ITI) v Polsku prosazují a usnadňují spolupráci mezi územními samosprávami ve funkčních městských oblastech. Jsou realizovány ve 24 funkčních oblastech, z toho v 17 oblastech v okolí regionálních hlavních měst. Každá ITI se zaměřuje na určené území a obsahuje integrovanou strategii rozvoje území a balíček opatření, která může být realizována.

Hlavní poznatky a politická doporučení:

- Územní výzvy, jako je například urbanizace, vyžadují důsledné územní plánování v dlouhodobé perspektivě.
- Politická vůle je pro zajištění účinné spolupráce nedostatečná. Je zapotřebí dobré zakotvených mechanismů pro spolupráci mezi institucemi a zainteresovanými subjekty (nad rámec „formální“ účasti).
- Odstup jádrového města od jeho zázemí je předpokladem nejen dosažení dohody, ale i účinnosti.
- Konkurenční „hra s nulovým součtem“ mezi obcemi je překážkou pro dosažení dlouhodobých cílů. K překonání tohoto problému by měla být zavedena ekonomická diverzifikace a komplementarita ve střednědobém horizontu a kompenzační mechanismy v horizontu krátkodobém.
- V návaznosti na plánovací úkoly by měla být hlavní pozornost věnována implementaci, aby bylo dosaženo cíle prostřednictvím zajištění kontinuity procesu. Implementace je klíčovou fází.
- Zavedení formálních postupů posuzování dopadů na území pomáhá zlepšit udržitelnost územního plánování, a to jak věnováním pozornosti prostorovému rozměru, tak i kontrolou skutečných dopadů souvisejících s úředními postupy.
- Je třeba jasně definovat strategické nástroje, především tam, kde chybí kultura strategického plánování.

Ta je považována za poměrně úspěšnou jak z hlediska vlastních cílů (vytváření pracovních míst v těchto oblastech), tak z hlediska udržitelnosti. A konečně, účinnost Integrovaných územních investic (ITI) v Polsku je stále diskutovanou otázkou (viz box 11).

Nástroj ITI by měl podpořit rozvoj funkčních městských oblastí tím, že bude prosazovat spolupráci jejich správních jednotek, provádění společných meziobštěvových a integrovaných projektů, které komplexně uspokojí potřeby funkční městské oblasti. Úspěšnost a dlouhodobý efekt realizace strategií ITI závisí do značné míry na místních faktorech, mezi něž patří rozhodnost místních samospráv, efektivní řízení, vytvoření podmínek pro multiplikační efekty společných projektů, jakož i společenské přijetí a podpora strategických programů.

Programy a dotace mohou být nástrojem pro poskytování udržitelného využití území. Abysty byly úspěšné, měly by být:

- správně koncipovány tak, aby se vyvarovaly vedlejších účinků a kompromisů;
- zaměřeny na několik dobře definovaných cílů;
- aktivovány jako nástroje na podporu veřejných nebo soukromých iniciativ k dosažení strategických cílů.

V opačném případě mohou programy selhat, pokud:

- jsou cíle příliš vágní nebo rozsáhlé na to, aby bylo možno sledovat nebo kontrolovat jejich účinky;
- jsou příliš ambiciozní v porovnání s přidělenými prostředky (může to vyvolat nerealistická očekávání);
- nepočítají s kombinací dlouhodobých a krátkodobých cílů, jejichž realizace zvýší jejich důvěryhodnost.

Je však důležité, že při navrhování ekonomických programů s cílem podnítit udržitelné využití území by měli tvůrci rozhodnutí a politik dbát také na to:

- jakým způsobem rozdělují veřejné prostředky

- tak, aby našli nejlepší variantu;
- jaký druh ekonomického nástroje má být realizován (investice, dotace atd.);
 - jaký druh iniciativy chtějí podpořit (institucionální, behaviorální, územní atd.).

3.3 Doporučení pro instituce EU

I když EU nemá výslovné pravomoci v oblasti prostorového plánování, není v žádném případě bez vlivu na urbanizaci a využití území. Vliv, který má, je obtížné identifikovat, protože obvykle vzniká jako vedlejší produkt nesouvisejících činností, jakými jsou odvětvové politiky, legislativa, pobídky a financování, a také prostřednictvím zastřešujících agend (viz obr. 7). V poslední době hraje přímější roli Partnerství městské agend EU pro udržitelné využití území a Řešení založená na přírodě (SLU-NBS). V rámci projektu SUPER byl proveden rozsáhlý soupis politik EU, které mohou mít a mají vliv na urbanizaci a využití území, jehož výsledkem je 59 informačních listů, které pojednávají o dopadech jednotlivých politik.

V návaznosti na Everse & Tennekese [2016] a další byl v projektu SUPER stanoven obecný rozdíl, pokud jde o způsob, jakým politiky EU ovlivňují problematiku prostorového plánování: (1) ty, které poskytují pobídky, například dotace, které podporují žádoucí chování (mrkve), (2) ty, které uplatňují pravidla tak, aby sankcionovaly nežádoucí chování (hůl), a (3) ty, které se snaží přesvědčit prostřednictvím poskytování informací, vytváření fórum pro diskusi a přesvědčivé argumentace (kázání). V této části textu bude uvedeno, zda je konkrétní politika EU typem mrkev, hůl nebo kázání.

3.3.1 Hůl: Evropské právní předpisy

V rámci projektu SUPER se ukázalo, že směrnice a nařízení EU mají jak pozitivní, tak negativní dopad na rozvoj měst a na využití území. Obvykle k tomu dochází neúmyslně, protože tyto záležitosti nespadají přímo do oblasti posuzování dopadů návrhů Evropské komise*. Někdy jsou územní dopady nezbytným prvkem návrhu politiky. V obou případech to ukazuje na potřebu povědomí o územním rozložení dopadů, které jde nad rámec již existujících směrnic o posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) a strategickém posuzování vlivů na životní prostředí (SEA)**.

Posouzení vlivu na území (TIA) může pomoci odhadnout územní dopady budoucích nebo stávajících politik. Nástroj „ESPON TIA Tool – TIA necessity check“ poskytuje úředníkům postup po jednotlivých krocích, který jim pomůže určit, zda je takové posouzení nutné.

* Nástroj #33 Souboru nástrojů pro zlepšování právní úpravy však uznává, že územní dopad iniciativy EU by mohl být relevantní, pokud je problém, který řeší, nerovnoměrně rozložen nebo pokud samotná politika pravděpodobně působí na území nerovnoměrně. Viz: Evropská komise (2017) Better regulation Toolbox.

** Tyto směrnice mohou někdy zviditelnit územní a prostorové dopady politik a projektů. Směrnice 2011/92/EU o posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) nařizuje, aby záměry, které mohou mít významný přímý i nepřímý vliv na životní prostředí, prošly povinným posouzením, a to včetně půdy. Nepřímo tak podporuje opatření směrující ke kompenzaci záboru půdy poškozujících životní prostředí. Seznam záměrů povinně podléhajících EIA je však zastaralý a nezahrnuje například solární elektrárny. Směrnice 2001/42/ES o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí (SEA) se zabývá vlivem plánů a programů na životní prostředí. To může mít dopad i na urbanizaci a politiky a postupy v oblasti využití území. Přesto studie zjistily, že celková úroveň kvality zpráv SEA je stále poměrně nízká a výkazuje silné rozdíly v kvalitě.

OBRÁZEK 7
Hůl, mrkev a kázání



Zdroj: PBL/ ESPON SUPER

Při posuzování nástrojů založených na „kázání“ navrhujeme následující doporučení:

- Dosáhnout dohody o celoevropských cílech.
- Rozložit tyto cíle na úroveň členských států a na regionální úroveň. To usnadní propojení cílů EU s politikami využití území.
- Sledovat vývoj a vydávat zprávy na úrovni EU.

OBRÁZEK 8
Workshop ESPON SUPER TIA o scénáři rozptýlení



Pokud ano, mohou být vhodné následující metody: Rhomolo¹⁰⁷ a LUISA (nebo otevřená zdrojová verze LUISETTA)¹⁰⁸ vyvinuté Společným výzkumným střediskem a nástroj ESPON TIA Quick Check¹⁰⁹. Poslední dvě zmíněvané metody byly zkombinovány pro vyhodnocení potenciálních územních dopadů „scénáře rozptýlení“ projektu SUPER (viz kapitola 2). Obrázek 8 zachycuje průběh workshopu k danému tématu.

Urbanizaci a využití území ovlivňují různé směrnice, většinou v oblasti životního prostředí. Tyto směrnice používají především přístup typu „hůl“. Například směrnice Natura 2000 (92/43/EHS) vedla k vymezení chráněných území pro faunu a flóru a ztěžuje, ne-li znemožňuje jejich rozvoj pro urbánný využití. Italské a nizozemské zkušenosti se odkazovaly na problémy spojené s implementací.¹¹⁰ Konkrétně bylo zjištěno, že vzhledem k tomu, že místní orgány dostaly nové povinnosti týkající se správy lokalit Natura 2000, měly by mít k dispozici také institucionální kapacitu pro výkon této odpovědnosti. Podobně směrnice o povodních (2007/60/ES) vyzývá k zavedení problematiky povodňových rizik do politik plánování a využití území, což může například odradit od urbanizace v povodích řek nebo v jejich blízkosti. Některé země se s implementací potýkají kvůli její složitosti a potřebě časově náročné mezirodovové spolupráce.¹¹¹ Jiné směrnice, které představují typ „hůl“, ovlivňují urbanizaci a využití území. Takovými jsou například Veřejné zakázky, Kvalita ovzduší a Seveso.

3.3.2 Mrkev: nástroje financování

Metoda typu „mrkev“ může ovlivnit také rozhodování o urbanizaci a využití území. Například projekty využívající evropské strukturální investiční fondy (ESI fondy) jsou zaměřeny na zachování a ochranu životního prostředí a podporu účinného využívání zdrojů. Podobně se někdy využívá Fond soudržnosti (FS) i Evropské

fondy pro regionální rozvoj (EFRR) na podporu revitalizace měst a dekontaminace brownfieldů. Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EAFRD) může ovlivnit rozhodování o využití území například podporou vyváženého územního rozvoje venkovských ekonomik a obcí a podporou konkurenčeschopnosti zemědělství. A konečně aktuální program URBACT III je zaměřen na podporu udržitelného integrovaného rozvoje měst v celé Evropě. Výslově vyzývá ke koordinovaným politikám obnovy měst a kontroly jejich rozrůstání. Očekává se, že různé projekty realizované v rámci jeho financování přispějí k udržitelné urbanizaci. Vytvořením místních podpůrných skupin vytvázejí projekty URBACT pozitivní procesy¹¹².

Je třeba také zdůraznit, že ne všechny evropské fondy mají pozitivní dopad na udržitelnou urbanizaci a využití území. Například silniční infrastruktura může stimulovat šíření měst v důsledku lepší automobilové dostupnosti. Jako příklad lze uvést politiku TEN-T v Polsku¹¹³.

3.3.3 Kázání: strategie a (ne)formální dohody

Urbánní rozvoj lze ovlivnit prostřednictvím přesvědčovací síly, a to stanovením agendy a formováním diskurzu. Pro tento účel mohou být nezávazné dokumenty iniciovány institucemi na úrovni EU nebo členských států. Někdy poskytují informace nebo monitoring,

jindy se snaží vytvořit společný rámec pro následné rozhodování. Pokud jde o druhý případ, může mít podobu cíle: strategie Evropa 2020 například stanovila cíl 20/20/20 pro snížení emisí skleníkových plynů: o 20 % nižší než v roce 1990, 20 % energie z obnovitelných zdrojů a 20% zvýšení energetické účinnosti. Ještě relevantnější je Plán pro Evropu účinněji využívající zdroje z roku 2011, který stanovil cíl „nulového čistého záboru půdy do roku 2050“. Přestože je sporné, zda je tento cíl vhodným nástrojem pro řešení otázek urbanizace a využití území na celoevropské úrovni, může pomoci podpořit rozvoj národních a místních politik. Například vláda Vlámska (Belgie), inspirovaná tímto cílem, usiluje o zákaz veškeré nové výstavby na zelené louce k roku 2040¹⁴.

Uvedené skutečnosti lze snadno aplikovat na problematiku urbanizace a využití území. Pokud na úrovni EU existuje společný obraz budoucího rozvoje měst a venkova, může to ovlivnit diskusi o cílech a nástrojích plánování na národní, regionální i místní úrovni. Dobrým příkladem je Lipská charta. Tento dokument podepsali národní ministři odpovědní za územní rozvoj a obsahuje společné zásady a strategie pro politiky územního rozvoje. Dalšími příklady jsou Evropská perspektiva územního rozvoje (ESDP), Územní agenda Evropské unie 2020 (TA2020), Urbánní agenda (UA), Tematická strategie pro půdu, Toledská a Baskická deklarace a Aalborgská charta. Zejména TA2020 inspirovala Strategii územního rozvoje Chorvatské republiky, která obsahuje opatření a činnosti pro rozvoj určitých oblastí a formuje rozvoj místních a regionálních územních plánů¹⁵. Jako taková slouží jako strategický rámec pro územní plánování na všech úrovnicích.

Po schválení společných zásad je dalším krokem sepisání a podepsání závazné dohody. Výhodou takového dokumentu je, že jeho dodržování lze zajistit prostřednictvím správních a soudních řízení. Příkladem

mohou být Alpské úmluvy, v nichž se členské státy dohodly na společných rozvojových cílech a jejich implementaci do národních plánovacích systémů. Konkrétně se jedná o Protokol o územním plánování a udržitelném rozvoji, který byl nejprve odsouhlasen členskými státy Alpské úmluvy a následně transponován do vnitrostátního práva prostřednictvím jejich vlastního vnitrostátního legislativního orgánu. Vzhledem k neexistenci kompetencí EU je to jeden ze způsobů, jak řešit otázky přeshraničního plánování.

Pravděpodobně nejvhodnějším příkladem politiky typu „kázání“ je Partnerství pro udržitelné využití území a přírodní řešení (SLU_NBS), které se uskutečňuje pod záštitou Urbánní agendy EU (UA). Jedním z úkolů tohoto partnerství je identifikovat a pochopit jevy, včetně právních rámčů a územní kultury regionů/zemí/měst, které vyvolávají a podporují procesy suburbanizace. Akční plán partnerství zejména stanovuje podporu „kompaktního a obyvatelného města“ jako modelu urbanizace a vyzývá k:

- vyměření „čistého záboru půdy“, aby městům umožnil stanovit účinné politiky využití území;
- zahrnutí záboru půdy do SEA na úrovni EU, na národní a místní úrovni;
- mapování a rozvoj nedostatečně využívaných a nevyužívaných pozemků (brownfields);
- lepší koordinaci územního plánování napříč jurisdikcemi.

Ačkoli se partnerství (SLU_NBS) nesnaží zpochybnit princip subsidiarity, vnímá důvod pro zásah na úrovni EU, pokud jde o koordinaci, zjednodušení, poskytování informací, financování a zefektivnění regulačních ustanovení. Řešení otázek využití území v předpisech EU, alespoň v některých rozměrech, by pomohlo upřednostnit udržitelné využití území na národní a nižší než národní úrovni. V neposlední řadě doporučuje partnerství SLU_NBS začlenit tato téma do nástrojů a politik EU.

Partnerství SLU_NBS vypracovalo ve svém akčním plánu následující doporučení:

- na úrovni EU: i) otázky záboru půdy a řízení využití území by měly být více nastíněny v politikách na úrovni EU, aby se posílilo udržitelné využití území v celé Evropě; ii) potřeba více podnětů na úrovni EU pro spolupráci FUA a koordinované prostorové plánování; iii) větší spolupráce a integrace na různých úrovních řízení;
- na úrovni členských států a na regionální úrovni: vlády členských států by měly podporovat spolupráci FUA poskytováním regulačních a finančních rámčů a mechanismů (např. poskytováním finančních pobídek, propagací výhod spolupráce v rámci FUA, poskytováním vhodných předpisů a nezbytné podpory pro tuto spolupráci);
- na úrovni měst: řešení zaměřená na přírodu musejí být lépe chápána jako vhodný nástroj pro řešení četných problémů a pro zlepšení života ve městech.



4

Faktory
úspěchu
intervencí

4



Jak již bylo řečeno, v rámci projektu SUPER se nepodařilo najít zaručený recept na všeobecně účinný typ intervencí nebo nástrojů k jejich provádění. Zelené pásy byly v některých kontextech vysoko účinné, ale v jiných selaly, závazné předpisy byly v některých případech důsledně dodržovány, ale v jiných ignorovány. Aby bylo i přesto možné vyvodit obecné závěry s ohledem na úspěšnost, bylo v rámci projektu prozkoumáno 235 intervencí a vysvětlení, proč byly úspěšné či nikoli. Charakter uvedených faktorů je velmi rozdílný, neboť soubor zjištěných poznatků je velmi různorodý z hlediska úrovni implementace, daných typů území, zaměření intervence a typu nástroje. Výsledkem analýzy bylo vytvoření více než 40 významných faktorů rozdělených do sedmi kategorií. Obrázek 9 představuje výsledky této analýzy.

V následujících oddílech se postupně věnujeme každé skupině faktorů (viz infografika 9). Je však třeba mít na paměti, že navzdory zjištěnému opakování různých typů intervencí, právních a kulturních souvislostí nebo typů území může mít stejný faktor odlišný dopad nebo může

působit odlišným způsobem. Niže uvedené údaje by proto neměly být považovány za přímočará doporučení nebo recepty na úspěšné intervence, ale spíše za inspiraci.*

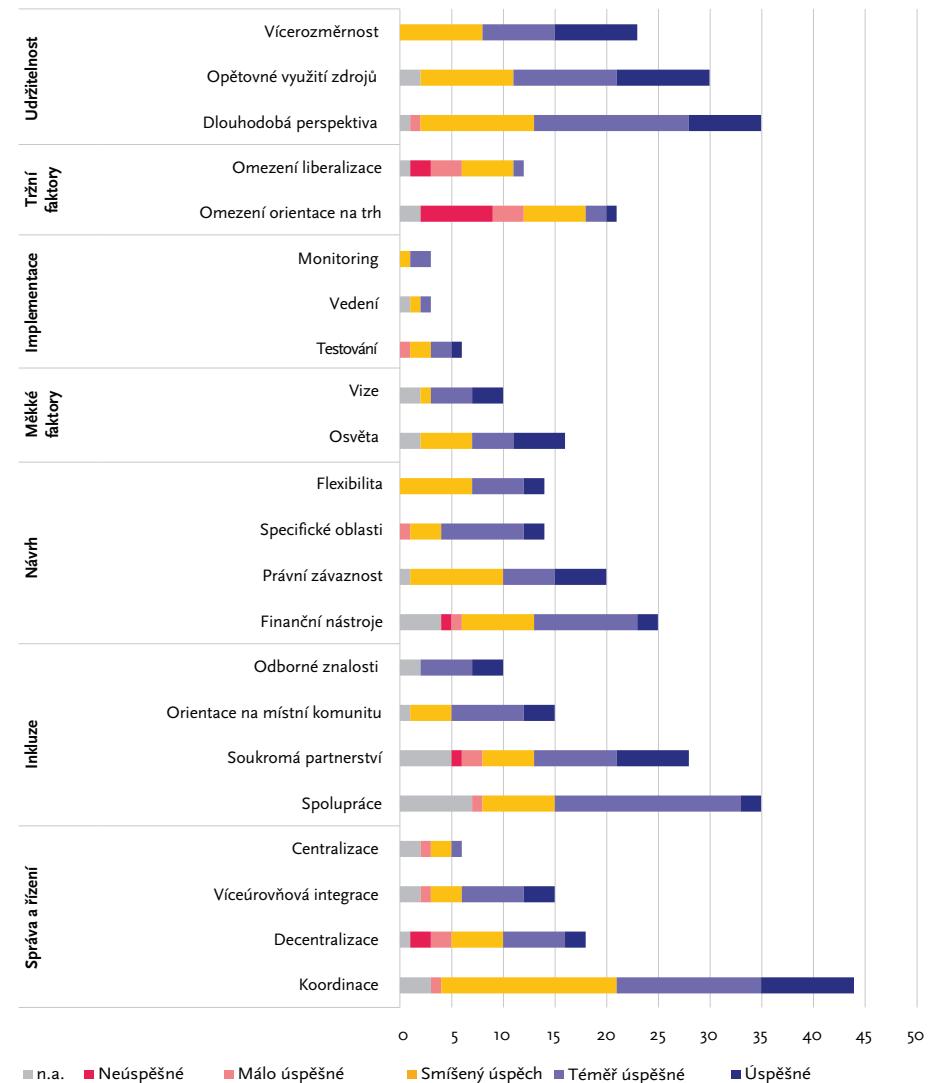
4.1 Faktory správy a řízení

Několik faktorů ovlivňujících úspěšnost analyzovaných intervencí souvisí se správou a řízením. Ty jsou podrobněji popsány níže.

Centralizace: Obvyklým řešením problémů kolektivních akcí je centralizace rozhodování, zejména v oblasti prostorového plánování. Centralizace rovněž brání diverzifikaci udržitelných principů využití území podle informovanosti, prosperity a politických cílů jednotlivých regionů nebo obcí. Centralizace

* Jak bude uvedeno podrobněji, různé faktory mají tendenci vyskytovat se častěji u zásahů se specifickými charakteristikami. Navíc je třeba zdůraznit, že ve většině případů přispívá k úspěchu intervence řada faktorů současně.

OBRÁZEK 9
Faktory (ne)úspěšných intervencí



Faktory úspěchu intervencí

V rámci projektu bylo analyzováno 235 intervencí souvisejících s udržitelnou urbanizací a identifikováno více než 40 faktorů rozdělených do sedmi hlavních kategorií. Tyto faktory mají velmi rozdílnou povahu, protože soubor identifikovaných zkušeností je velmi různorodý, pokud jde o úroveň implementace, dotčené typy území, zaměření intervencí a typy nástrojů.



však může mít nepříznivé účinky, pokud centrální orgány zanedbávají místní potřeby a podmínky. V některých případech, zejména v zemích s menšími zkušenostmi s realizací intervencí v oblasti udržitelného využití území, centralizované přístupy často odrážejí tržní orientaci, která upřednostňuje ekonomický rozvoj před sociálními a environmentálními aspekty.

Decentralizace: tento princip umožňuje zohlednit místní souvislosti, okolnosti a potřeby a zvyšuje pocit odpovědnosti na místní úrovni za dosažení cílů udržitelného využití území. Na druhou stranu může také vést k nezamýšlenému oslabení politiky v případech, kdy se cíle udržitelného využití území nesetkávají s politickou podporou místních orgánů, nebo nejsou dostatečně prezentovány. Někdy jsou k realizaci zapotřebí závazná opatření.

Víceúrovňová integrace: Napětí mezi centralizací a decentralizací lze do určité míry překonat víceúrovňovou integrací. Ta spočívá v tom, že orgány na různých úrovních (národní, regionální a místní) spolupracují a koordinují svou činnost. Vyšší úroveň obvykle zajišťuje strategičtější přístup, zatímco nižší úroveň jsou více operativní a komunálně orientované. Tento přístup se ukázal jako velmi úspěšný u intervencí realizovaných ve složitém urbánním prostředí zahrnujícím různé úrovně veřejné správy.

Koordinace: Koordinace činností zaměřených na cíle udržitelného využití území je v mnoha případech nezbytná, protože územní procesy nerespektují administrativní hranice. Koordinace se obvykle zavádí mezi místními orgány, například proto, aby se omezil zábor půdy. Koordinace politik je rovněž považována za faktor úspěchu v případech, kdy jsou různé politiky koordinovány tak, aby podporovaly cíle udržitelného využití území.

4.2 Faktory inkluze

Klíčovým prvkem úspěchu je také zapojení více aktérů a zainteresovaných subjektů do procesu rozvoje. Do této kategorie spadají různé faktory.

Spolupráce: Význam spolupráce spočívá v pozitivní interakci různých typů subjektů, a to mezi soukromými a veřejnými organizacemi a institucemi, mezi orgány veřejné správy na různých územních a správních úrovních (víceúrovňový přístup), mezi veřejnými organizacemi a občany (účast veřejnosti) a také mezi odborníky. Obecně spolupráce zajišťuje: (1) širší základnu pro podporu konkrétních opatření a strategií, (2) větší pocit odpovědnosti za cíle udržitelného využití území mezi subjekty (úměrný jejich zapojení a angažovanosti) a (3) snazší koordinaci přeshraničních aktivit. Důležitým faktorem je vhodné a profesionální řízení procesů, které zajistí, že se nikdo nebude cítit vyloučený nebo opomenutý, a že budou jasně stanoveny úkoly a harmonogram činnosti. Spolupráce je cenná zejména při definování vizi/cílů, méně pak ve fázi realizace, kdy je efektivnější užíti a na úkoly zaměřená spolupráce. Tento faktor byl méně častý u intervencí využívajících přísné právní nástroje (byly právně závazné a povinné), což může naznačovat, že rigidní právní instrumentace nevytváří příznivé prostředí pro spolupráci (nebo že je taková spolupráce považována za zbytečnou).

Odborné znalosti: Odborníci se často podílejí na tvorbě politik a intervencí, například v oblasti plánování, ochrany životního prostředí, technického inženýrství a protipovodňové prevence. Expertní znalosti mohou mít podobu údajů používaných ve fázi navrhování intervencí. Nedostatek vhodných údajů nebo jejich nesprávné využití může vést k neúčinným a nekonzistentním intervencím.

Orientace na místní komunitu: Tento přístup je obvykle patrný, pokud jsou do přípravy a realizace projektu nebo intervence zapojeny místní komunity. Je v souladu s „místně orientovanými“ a „na míru štítní“ přístupy. Orientace na místní komunitu může podpořit pocit odpovědnosti za místní prostředí a umožnit začlenění místních potřeb do návrhu projektu/politiky. Je vhodná pro pilotní intervence, protože místní komunita může pomoci identifikovat slabá místa a oblasti, které je třeba zlepšit. Přílišná centralizace může vytvořit situaci, kdy jsou místní podmínky zanedbávány, což je považováno za faktor neúspěchu implementace. Tato situace byla častější v nových členských státech EU, které mají méně zkušeností a pravděpodobně i kapacit pro realizaci intervencí v oblasti udržitelného využití území, a také v horských oblastech, kde developer lyžařských středisek zanedbávají místní potřeby. Nízká orientace na komunitu byla také negativně spojena s dlouhodobou udržitelností, účinností, efektivitou a relevancí.

Soukromá partnerství: Zapojení soukromých subjektů do projektů je formou víceodvětvové spolupráce. Často má podobu partnerství, v němž veřejný partner zajišťuje soulad s cíli udržitelného využití území, zatímco soukromý partner je odpovědný za realizační/provozní stránku projektu. Jedná se o poměrně oblíbený model revitalizačních projektů. Mezi další příklady patří ochrana nebo obnova zemědělství jako formy hospodářské činnosti, která kombinuje ekonomické, environmentální a sociální cíle. Zapojení soukromých partnerů může posilit podporu a závazky pro cíle intervence. Na druhou stranu může odvést pozornost od neekonomických aspektů intervencí. Zapojení soukromých partnerů bylo pozitivně spojeno s urbánními a regeneračními intervencemi a bylo méně časté u povinnych a zákonnéch intervencí, které jsou obvykle zaměřeny na orgány veřejné správy.

4.3 Návrh

Návrh intervencí ovlivňuje několik faktorů, zejména jejich flexibilita, identifikace specifických oblastí a charakteristika finančních a právních nástrojů.

Flexibilita: Vzhledem k tomu, že cíle udržitelného využití území jsou ze své podstaty dlouhodobé, je důležité, aby byly realizovatelné a přijatelné spíše po desetiletí než po roky. Jednou z cest je zajistit dostatečnou flexibilitu intervencí, aby jejich cíle mohly být propojeny s individuálními cíli jednotlivých podniků, organizací a občanů v různých územích.

Specifické oblasti: zásahy do udržitelného využití území jsou někdy určeny pro specifické oblasti nebo typy území. Díky tomuto zaměření mohou být intervence citlivější k požadavkům a zdrojem daného území. Nevhodou je, že cíle udržitelného využití území mohou najít živoucí půdu pouze v některých oblastech. Problémem může být v tomto případě také nedostatečná prostorová provázanost.

Finanční nástroje: Finanční nástroje mají dvě hlavní podoby: (1) poplatky a platby, které mají odredit od určitých činností nebo je omezit (mohou mít také podobu kompenzace) a (2) pobídky a dotace například na konkrétní environmentální program, který má zvýšit kupní sílu zranitelných domácností na trhu nemovitostí.

Právní závaznost: Přestože přísnost a rigidita mohou brát úspěchu intervence, v některých případech je právně závazný status nezbytný. Je tomu tak zejména v případě, kdy na úrovni implementace není dostatečně doceněn význam cílů udržitelného využití území. Nebo v případě konfliktu mezi environmentálními a ekonomickými cíli, kdy může být pro mnoho subjektů přirozenou volbou obětovat životní prostředí.

4.4 Měkké faktory

Za faktory úspěchu jsou považovány také osvěta a vytváření společných vizí.

Osvěta: Ačkoli se účinnost měkkých intervencí v oblasti urbanizace a územního plánování může z krátkodobého hlediska zdát omezená, při jejich širokém přijetí mohou přinést významné změny v postojích a chování. Zvyšování povědomí o cílech udržitelného rozvoje mezi veřejnými orgány a úředníky lze někdy dosáhnout prostřednictvím „tvrdých“ faktorů, jakými jsou směrnice nebo právní předpisy.

Vize: Jasná vize vytvořená v procesu široké účasti a vzájemné spolupráce umožňuje zainteresovaným subjektům setrvat během realizace na správné cestě a zvyšuje jejich angažovanost a pocit odpovědnosti. Je to také způsob, jak získat širokou politickou podporu pro cíl intervence, i když se konkrétní nástroje k jeho dosažení mohou v průběhu času měnit.

4.5 Implementace

Pokud jde o fázi implementace, mezi důležité faktory patří monitorování a silné řízení, stejně jako správný přístup k testování nových řešení a cit pro načasování.

Monitoring: Monitoring je součástí přístupu založeného na důkazech při navrhování a provádění intervencí. Tento faktor je zvláště důležitý pro intervence v oblasti udržitelného využití území, protože se obvykle týkají různých oblastí politiky (v ideálním případě životního prostředí, společnosti a ekonomiky) v dlouhodobé perspektivě. Je příliš snadné zaměřit se na pokrok pouze v jedné oblasti a zanedbat ostatní, zejména pokud se účinky projeví až s odstupem času. Neuvěřitelná dynamika a nepředvídatelnost současného světa znamená, že je třeba zvážit možnost

nebo dokonce nutnost změn intervencí nebo jejich provádění. Soustavný monitoring může tato rozhodnutí usnadnit.

Vedení: Vedení se může projevovat jak institucionálně, tak neformálně. První způsob je obvykle účinnější, ale druhý může být cenný, pokud panuje nízká důvěra ve veřejné orgány. Vedoucí představitelé by měli mít vhodné osobnostní rysy, být efektivní a smířliví a mít autoritu a důvěru mezi ostatními zainteresovanými subjekty. Na druhou stranu, jak ukázala italská případová studie, silné vedení může být vnímáno jako přístup shora dolů, což může oslabit angažovanost a podporu zainteresovaných subjektů.

Testování: Intervence v oblasti udržitelného využití území mohou být velmi inovativní a využívat zcela nové nástroje nebo nové konfigurace nástrojů stávajících. Může být velmi obtížné předem posoudit účinnost těchto řešení, jejich nevýhody nebo možné vedlejší účinky. Testování (např. místní pilotní studie) může poskytnout cenné poznatky a může být využito k odhalení možných negativních důsledků před zavedením nového zásahu ve větším (např. celostátním) měřítku.

Načasování: V případě zásahů do využití území je však mimořádně důležité zastavit neudržitelné procesy dříve, než způsobí příliš velké škody. Mnohé změny přírodního prostředí jsou nenapravitelné, takže je třeba postupovat spíše proaktivně než reaktivně. Včasná realizace je o to důležitější, protože je mnohem obtížnější změnit chování lidí, které se již stalo rutinním.

4.6 Tržní faktory

Vzhledem k tomu, že urbanizace a využití území jsou silně závislé na trhu, mohou úspěch intervencí silně ovlivnit jak tržně orientované, tak liberalizační strategie.

Omezení orientace na trh: Tržní orientace, zejména volný trh, je obvykle spojena s neúspěchem, pokud jde o dosažení udržitelného využití území. Výlučné spoléhání na trh často vede k nadměrnému zabírání půdy a poškozování životního prostředí a k zanedbávání místních souvislostí. Na druhou stranu omezené a opatrné zavádění tržně orientovaných nástrojů a mechanismů zpravidla zvyšuje šance na úspěch, protože se nedostávají do střetu s mocnými tržními silami (např. rozvoj trhu s nemovitostmi). Orientace na trh byla obvykle spojována s intervencemi zaměřenými na zisk, a proto není překvapivé, že byla častěji spojována s intervencemi klasifikovanými jako environmentálně, sociálně, časově a institucionálně neudržitelné, stejně jako s intervencemi posuzovanými jako neúčinné, neefektivní a irrelevantní. Kupodivu byl tento faktor dokonce spojen s intervencemi považovanými z ekonomického hlediska za neudržitelné.

Omezení liberalizace: Liberalizace byla obvykle označována za hnací sílu nekontrolovaného rozvoje a nadměrné spotřeby půdy. V některých případech měla také negativní sociální důsledky, jelikož nový rozvoj nebyl doprovázen odpovídající infrastrukturou a dopravním zázemím. Při uvolnění podmínek rozvoje obvykle vltězí touhu po zisku nad sociálními a environmentálními cíli. Liberalizace je navíc negativně spojena s časovou a institucionální udržitelností, úspěšností podle cílů udržitelného využití území a také s efektivností a účelností. Intervence založené na liberalizaci byly častěji realizovány prostřednictvím právních nástrojů.

4.7 Udržitelnost

Některé faktory se týkají přímo udržitelnosti. Těmi jsou vícerozměrnost, přijetí dlouhodobé perspektivy a zaměření na opětovné využívání zdrojů.

Vícerozměrnost: Tematická vícerozměrnost je klíčovým aspektem udržitelnosti. Příkladná udržitelná intervence by měla řešit environmentální, ekonomické a sociální otázky současně. Toho je obtížné dosáhnout, protože tyto tři oblasti jsou často v rozporu. Je proto zásadní, aby se intervence výslovně zabývala všemi třemi aspektů a omezila možnost „kompromisu“ – kdy je jeden rozměr obětován ve prospěch rozměru jiného (rozměrů jiných). Obecně platí, že ekonomický aspekt udržitelného využití území se o sebe postará sám a nepotřebuje dodatečnou ochranu. Životní prostředí je stěžejním bodem intervencí zaměřených na udržitelný rozvoj. Vícerozměrnost je tedy nejčastěji spojována s těmito dvěma faktory. Mnohem méně časté jsou intervence zaměřené na sociální aspekty. Opakem vícerozměrnosti je jednorozměrnost, zpravidla se jedná o ekonomiku. Ta může být způsobena jednostranným záměrným jednáním jako vedlejším důsledkem. Tento faktor je častěji spojován s intervencemi působícími prostřednictvím vedlejších účinků.

Dlouhodobá perspektiva: Dlouhodobá perspektiva jako jeden z aspektů udržitelného rozvoje je z principu pozitivně spojena s udržitelností. Druhým aspektem je, že ve většině případů se výsledky zásahů mohou plně projevit až v dlouhodobém horizontu, a to v podobě jak negativních, tak i pozitivních důsledků.

Opětovné využití zdrojů: Tento přístup je úzce spjat s cíli udržitelného využití území a obvykle souvisí s iniciativami zahušťování, regenerace a revitalizace, do nichž jsou často zapojeni soukromí partneři. Řeší zejména environmentální aspekt udržitelného využití území tím, že snižuje spotřebu půdy. Tento faktor byl pozitivně spojen s intervencemi považovanými za úspěšné. Právně závazné intervence (tj. povinné a zákonné), byly s tímto faktorem spojovány méně často.



5

Závěrečná
zpráva pro
čtenáře



5

Mapy, obrázky a projekce změn ve využití území a vzorce urbanizace uvedené v kapitole 2 této příručky ilustrují velkou rozmanitost prostředí, transformačních procesů a mýry změn na evropských územích. Tato rozmanitost je odrazem různých biofyzikálních charakteristik, ale především je projevem historických trajektorií, kulturních preferencí a zvyklostí, ekonomické specializace a institucionálního složení jednotlivých regionů. Vzhledem ke složitosti řešení této bohaté mozaiky bylo nerozumné předepisovat všeobjímající reformy nebo navrhovat rádoby neomylná řešení založená na jednotlivých „osvědčených postupech“ na podporu udržitelné urbanizace a využití území ve všech situacích a scénářích. Dosažení udržitelnosti může být chimérou. Vytvoření udržitelnějšího způsobu rozvoje a hospodaření s půdou jí však rozhodně není.

Práce, na níž je tato příručka založena, vychází z poznání, že před určením řešení je nutné důkladně porozumět procesům změn, kterými jednotlivá území v Evropě procházejí, jakož i motivacím a podmiňujícím faktorům, které formují každodenní rozhodování. V konečném důsledku jsou to právě tato rozhodnutí, která se všemi svými úspěchy i nedostatky ovlivňují

různé dimenze udržitelnosti – ekonomickou, ekologickou, sociální, institucionální a časovou. V souladu s těmito principy proběhly v rámci projektu ESPON SUPER rozhovory s více než stovkou lidí zapojených do urbanizační politiky a praxe v celé Evropě a byly získány informace o inovacích, výzvách a úspěších při realizaci místních opatření.

Na rozdíl od velké územní a kulturní rozmanitosti, která se odráží v mapách urbanizace, odhalil přímý kontakt s místními komunitami společný, prakticky jednotný základ napříč zeměmi, od Skandinávie po Středomoří a od islandských ostrovů po Karpaty. V městském prostoru i na venkově, v konsolidovaných i rozvojových ekonomikách, v prosperujících pobřežních oblastech živených masovým turismem i v zemědělských oblastech, které se potýkají s problémy, jsme našli společné odhadláni lépe využívat území. Tato ambice spojuje politické představitele ve státních i mezinárodních institucích, akademické pracovníky, úředníky regionálního či obecního plánování a nejrůznější aktivisty ve městech různých velikostí i na vesnicích.

Při diskusech se zainteresovanými subjekty jsme zaznamenali potřebu širší perspektivy

k pochopení situace v sousední zemi nebo ve vzdáleném regionu, který čelí podobným výzvám nebo příkladně řeší určitý rozměr udržitelnosti. Ať už jde o lepší hospodaření s půdou ke zmírnění změny klimatu, zlepšení dostupnosti, zvýšení konkurenční schopnosti, obnovu degradovaných ekosystémových prvků nebo podporu sociální soudržnosti, jsou zkušenosti ostatních zdrojem inspirace a výzvou k aktivitě. V duchu programu ESPON by konečným cílem neměla být standardizace politik a regulace, ale využití potenciálu každého území k tomu, aby přispěl k evropské udržitelnosti pomocí nejvhodnějších dostupných nástrojů.

Ať už jde o lepší hospodaření s půdou pro zmírnění změny klimatu, zlepšení dostupnosti, zvýšení konkurenční schopnosti, obnovu znehodnocených ekosystémových prvků nebo podporu sociální soudržnosti, jsou zkušenosti ostatních zdrojem inspirace a výzvou k aktivitě. Tato příručka proto nabízí informace, nápady a perspektivy, které pomohou rozhodovacím orgánům a tvůrcům politik aktivně přispět k rovnoměrnějšímu, vyváženějšímu a udržitelnějšímu územnímu rozvoji.

The background image shows an aerial view of the city of Malmö, Sweden. In the center-right, the iconic Turning Torso skyscraper stands tall against a cloudy sky. The city is surrounded by green parks and water bodies. A large blue circular graphic is positioned on the right side of the slide, partially overlapping the text area.

6

Literatura a odkazy



Autoři doporučují všem čtenářům, kteří se zajímají o podporu udržitelné urbanizace a využití území, aby se seznámili také s následujícími odkazy:

Zprávy a příručky programu ESPON

ESPON and Nordregio (2013). TANGO – Territorial Approaches for New Governance. Final Report. ESPON EGTC.

ESPON and Politecnico di Torino (2014). Towards better territorial governance in Europe. A guide for practitioners, policy and decision makers based on contributions from the ESPON TANGO project. ESPON EGTC.

ESPON and Labein-Tecnalia (2013) EU-LUPA – European Land-Use Patterns. Final Report. ESPON EGTC.

ESPON and TU Delft (2018). COMPASS – Comparative Analysis of Territorial

Governance and Spatial Planning in Europe. Final Report. ESPON EGTC.

ESPON and Tecnia (2019). GRETA – Green infrastructure: Enhancing biodiversity and ecosystem services for territorial development. Final Report. ESPON EGTC.

ESPON and PBL (forthcoming). SUPER – Sustainable Urbanisation and Land-use Practices in European Regions. Final Report. ESPON EGTC.

Zprávy mezinárodních organizací

Dige, G., Zamparutti, T., Markowska, A., Hernandez, G., Planes, S., European Environment Agency, & Milieu Ltd. (2016). The direct and indirect impacts of EU policies on land. Publications Office.

EEA, & FOEN. (2016). Urban sprawl in Europe. European Environment Agency and Swiss Federal Office for the Environment.

European Commission. (2012). Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing. *Commission Staff Working Document*.

European Commission, & Joint Commission Resources, I. (2019). The future of cities: Opportunities, challenges and the way forward. Publications Office of the European Union.

Habitat, U. N. (2016). *World Cities Report 2016. Urbanisation and Development – Emerging Futures*. United Nations Human Settlements Programme.

OECD. (2018). *Rethinking Urban Sprawl: Moving Towards Sustainable Cities*. OECD.

Knihy

Angel, S. (2016). *Atlas of Urban Expansion: The 2016 Edition, Volume 1: Areas and Densities*. NYU Urban Expansion Program at New York University, UN-Habitat, and the Lincoln Institute of Land Policy.

Bruegmann, R. (2006). *Sprawl: A Compact History*. University of Chicago Press.

Couch, C., Petschel-Held, G., & Leontidou, L. (2008). *Urban Sprawl in Europe: Landscape, Land-Use Change and Policy*. John Wiley & Sons.

Gehl, J. (2013). *Cities for people*. Island press.

Gerber, J.-D., Hartmann, T., & Hengstermann, A. (Eds.). (2018). *Instruments of Land Policy: Dealing with Scarcity of Land* (1st ed.). Routledge. (doi.org/10.4324/978131511658).

Montgomery, C. (2013). *Happy City: Transforming our lives through urban design*. Penguin Books.

Wandl, A. (2019). *Territories -in- between: A Cross-case Comparison of Dispersed Urban Development in Europe*. (14th ed.). TU Delft.

Články v časopisech

Allen, A. (2009). Sustainable Cities or Sustainable Urbanisation? Palette. *UCL's Journal of Sustainable Cities*.

Dembski, S., Sykes, O., Couch, C., Desjardins, X., Evers, D., Osterhage, F., Siedentop, S., & Zimmermann, K. (2019). Reurbanisation and suburbia in Northwest Europe: A comparative perspective on spatial trends and policy approaches. *Progress in Planning*.

Jabareen, Y. R. (2006). Sustainable urban forms: Their typologies, models, and concepts. *Journal of Planning Education and Research*, 26(1), 38–52.

Oueslati, W., Alvanides, S., & Garrod, G. (2015). Determinants of urban sprawl in European cities. *Urban Studies*, 52(9), 1594–1614.

Siedentop, & Fina. (2012). Who Sprawls Most? Exploring the Patterns of Urban Growth across 26 European Countries. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 44(11), 2765–2784.

Solly A., Berisha E., Cotella, G., Janin Rivolin, U. (2020) How Sustainable Are Land Use Tools? A Europe-Wide Typological Investigation. *Sustainability*, 12(3), 1257.

Wolff, M., Haase, D., & Haase, A. (2018). Compact or spread? A quantitative spatial model of urban areas in Europe since 1990. *PLOS ONE*, 13(2).

Seznam odkazů

- 1 European Commission. (2012). *Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing*. Commission Staff Working Document.
- 2 European Environment Agency. (2017). *Landscapes in transition. An account of 25 years of land cover change in Europe*. EEA report No 10/2017.
- 3 European Commission. (2011). *Roadmap to a Resource Efficient Europe*. COM(2011)571 final.
- 4 European Commission. (2012). *The implementation of the Soil Thematic Strategy and ongoing activities*. COM(2012)46 final.
- 5 Neuman, M., & Churchill, S. W. (2015). *Measuring sustainability. Town Planning Review*, 86(4), 457–482. (<https://doi.org/10.3828/tpr.2015.28>).
- 6 Campbell, S. D. (2016). The Planner's Triangle Revisited: Sustainability and the Evolution of a Planning Ideal That Can't Stand Still. *Journal of the American Planning Association*, 82(4), 388–397.
- 7 Hager, M., & Dassen, T. (2014). *Smart About Cities: Visualising the Challenge for 21st Century Urbanism*. o10 Publishers.
- 8 ESPON. (2014). EU LUPA Final Report Part A: Executive Summary. ESPON.
- 9 Kostof, Spiro (1991). *The city shaped: Urban patterns and meanings through history*, Little, Brown and Company, Boston.
- 10 Jabareen, Y. R. (2006). Sustainable urban forms: Their typologies, models, and concepts. *Journal of Planning Education and Research*, 26(1), 38–52.
- 11 EEA, & FOEN. (2016). *Urban sprawl in Europe*. European Environment Agency and Swiss Federal Office for the Environment.
- 12 Lord, A. (2012). *The Planning Game*. Routledge.
- 13 Barbosa, A., Vallejillo, S., Baranzelli, C., Jacobs-Crisianni, C., Batista e Silva, F., Perpiñá-Castillo, C., Lavalle, C., & Maes, J. (2017). Modelling built-up land take in Europe – to 2020: An assessment of the Resource Efficiency Roadmap measure on land. *Journal of Environmental Planning and Management*, 60(8), 1439–1463. (<https://doi.org/10.1080/09640568.2016.1221801>).
- 14 The Institute for Physical Planning of Primorje-Gorski Kotar County Public Institution (2013). *Spatial Plan of Primorje-Gorski Kotar Count*.
- 15 Savini F., Boterman W.R., Van Gent W.P.C., Majoor S. (2016). Amsterdam in the 21st century: Geography, housing, spatial development and politics, *Cities*, 52, 103-113.
- 16 Reardon M. & Schmitt P. (2016). Planning for Resource Efficiency in Stockholm: 'Good' Territorial Governance Practices without Consistency, in Schmitt P., Van Well L., eds., *Territorial Governance across Europe: Pathways, Practices and Prospects*, Routledge: London, UK, 95–110.
- 17 Holmstedt L., Brandt N., Robèrt K.H. (2017). Can Stockholm Royal Seaport be part of the puzzle towards global sustainability? From local to global sustainability using the same set of criteria, *Journal of Cleaner Production*, 140, 72–80.
- 18 Humer A., Sedlitzky R., Brunner D. (2019). When does population growth pay off? A case study of suburban land consumption to assess the Lower Austrian infrastructural cost calculator, *Journal of Housing and the Built Environment*, 34, 331–344.
- 19 Humer A., Sedlitzky R., Brunner D. (2019). When does population growth pay off? A case study of suburban land consumption to assess the Lower Austrian infrastructural cost calculator, *Journal of Housing and the Built Environment*, 34, 331–344.
- 20 Schroepfer T. & Limin H. (2008). Emerging Forms of Sustainable Urbanism: Case Studies of Vauban Freiburg and solarCity Linz, *Journal of Green Building*, 3(2), 65–76.
- 21 Hansen R. (2015). Linz Austria – Case Study City Portrait, APPENDIX – GREEN SURGE study on urban green infrastructure planning and governance in 20 European case studies, 165–176.
- 22 Byrne M. (2016). Entrepreneurial Urbanism after the Crisis: Ireland's "Bad Bank" and the Redevelopment of Dublin's Docklands, *Antipode*, 48, 899–918.
- 23 Leick A., Becker T., Hesse M. (2018). Esch-sur-Alzette (Luxembourg): The "Science City" in Belval – Planning a large-scale urban development project in a small country, in Darchen S., Searle G., eds., *Global Planning Innovations for Urban Sustainability*, Routledge: London, UK, 180–196.
- 24 HOMBRE (2014). *HOMBRE's Role in Brownfields Management and Avoidance Urban Land Management 2065*; Solec Kujawski brownfield – Pilot Action.
- 25 Yalçıntaş H.A. (2010). Evaluation of urban regeneration practice in comparison to general framework for managing urban regeneration in developed countries. 14th International Planning History Society Conference.
- 26 Cassatella, C. (2013). The 'Corona Verde' Strategic Plan: An integrated vision for protecting and enhancing the natural and cultural heritage, *Urban Research & Practice*, 6, 219–228.
- 27 Klinger S., Krassnitzer P., Zech S. (2016). *Regionaler Leitplan Bezirk Mödling*.
- 28 *Law for the City of Sofia* (2009).
- 29 Slaev A. D. & Nedovic-Budic Z. (2016). The Challenges of Implementing Sustainable Development: The Case of Sofia's Master Plan, *Sustainability*, 9(15), 1–19.
- 30 Knowles R.D. (2012). Transit Oriented Development in Copenhagen, Denmark: From the Finger Plan to Ørestad, *Journal of Transport Geography*, 22, 251–261.
- 31 Sanò M., Gonzalez-Riancho P., Areizaga J. & Medina R. (2010). The Strategy for Coastal Sustainability: A Spanish Initiative for ICZM, *Coastal Management*, 38.
- 32 Sveda, M., Madajova, M., Podolak, P. (2016). Behind the Differentiation of Suburban Development in the Hinterland of Bratislava, Slovakia, *Sociologický časopis/Czech Sociological Review*, 52(6), pp. 893–925.
- 33 Paulsson A. (2020). The city that the metro system built: Urban transformations and modalities of integrated planning in Stockholm, *Urban Studies*, 1–20.
- 34 Mueller et al. (2020). Changing the urban design of cities for health: The superblock model, *Environment International*, 134, 1–13.
- 35 Waltham Forest Council (2019). *Celebrating five years of Mini-Holland in Waltham Forest*.
- 36 Tinga, R. (2018). *SUMP development in Slovenia*.
- 37 Tunnel Euralpin Lyon-Turin.
- 38 Landeshauptstadt Stuttgart (2003). *Nachhaltiges Baufachenenmanagement Stuttgart (NBS)*, Beiträge zur Stadtentwicklung, Stuttgart, 34.
- 39 Huber S. & Kurzweil A. (2012). *Guide Municipal Soil Management*.
- 40 Umweltbundesamt (2012). URBAN Soil Management Strategy SWOT analysis policy instruments.
- 41 Nabielek P. (2020). *Wind power deployment in urbanised regions, an institutional analysis of planning and implementation*, Vienna: TU Vienna Academic Press.
- 42 Péter, B. (2010). *Flood and Drought Strategy of the Tisza River Basin*.
- 43 Skayannis, P. (2013). The (Master) Plans of Athens and the Challenges of its Re-Planning in the Context of Crisis. *International Journal of Architectural Research*, 7(2), 192–205.
- 44 Granqvist, K., Sarjamo, S., & Mantysalo, R. (2018). Polycentricity as spatial imaginary: the case of Helsinki City Plan. *European Planning Studies*, 27(4), 739–758.
- 45 Archibugi, F. (2004). *Rome: A new planning strategy*. Routledge
- 46 European Commission (2010). *Internal Market: Commission refers Austria to Court over restrictions on investment in agricultural real estate in Vorarlberg*.
- 47 Munafò, M. (eds.) (2019). *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*. Edizione 2019. Report SNPA o8/19.
- 48 Hall, P. (2002). *Urban and Regional Planning*, 4th ed. London and New York: Routledge.
- 49 European Commission (2012). *Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing*. Luxembourg: Publications Office of the European Union
- 50 European Commission (2012). *Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- 51 Sanò M., Gonzalez-Riancho, P., Areizaga, J., & Medina, R. (2010). The Strategy for Coastal Sustainability: A Spanish Initiative for ICZM. *Coastal Management*, 38(1), 76–96.
- 52 Golopeni, B. (2016). *Socio-Urban Developments in Kosovo: Study Case Pristina*. *Geo-Information*.
- 53 Lawton, P. (2015). *Socially Integrated Housing and Sustainable Urban Communities: Case Studies from Dublin*. *NESC Research Series Paper No.8*.
- 54 Lawton, P. (2015). *Socially Integrated Housing and Sustainable Urban Communities: Case Studies from Dublin*. *NESC Research Series Paper No.8*.
- 55 European Commission (2012). *Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- 56 Snel, E., Aussen, S., Berkhof, F., & Renlo, Q. (2011). Views of gentrification from below: How Rotterdam local residents experience gentrification? International RC21 Conference.
- 57 Grün Berlin (2020). *About us*.

- 59 Oppla. (2019). Berlin...NBS for urban green connectivity and biodiversity.
- 60 Sanò, M., Gonzalez-Riancho, P., Areizaga, J., & Medina, R. (2010). The Strategy for Coastal Sustainability: A Spanish Initiative for ICZM. *Coastal Management*, 38(1), 76–96.
- 61 Baeten, G. (2012). Normalising Neoliberal Planning: the case of Malmö, Sweden. In G. Baeten, & T. Tasan-Kok (Eds.), *Contradictions of Neoliberal Planning* (pp. 21-42). Springer.
- 62 Adaman, F., Akbulut, B., & Arsel, M. (eds.) (2017). *Neoliberal Turkey and its discontents: Economic policy and the environment under Erdogan*. Bloomsbury Publishing.
- 63 Wickel, M. (2018). A German perspective on urban growth boundaries: the answer of comprehensive regional planning. In *Instruments of Land Policy: Dealing with Scarcity of Land*; Gerber, J.-D., Hartmann, T., Hengstermann, A., Eds.; Taylor & Francis: Abingdon, Oxon, 2018; 142–145.
- 64 Shaw, K., & Robinson, F. (2010). Centenary paper: UK urban regeneration policies in the early twenty-first century: Continuity or change? *Town Planning Review*, 81(2), 123–150.
- 65 Schulze Bäing, A., Wong, C. (2010). Brownfield regeneration and the delivery of sustainable communities in England: what happens to the most deprived neighbourhoods? In: AESOP Annual Conference, 07 Jul 2010-10 Jul 2010; Helsinki, 2010.
- 66 Schulze Bäing, A., & Wong, C. (2012). Brownfield Residential Development: What Happens to the Most Deprived Neighbourhoods in England? *Urban Studies*, 49(14), 2989–3008.
- 67 Ministry of Social Security and Labour (2018). Housing Assistance for Young Families.
- 68 Wilson, W., & Barton, C. (2018). *Tackling the under-supply of housing in England*, Housing of Commons Library, Briefing Paper Number 07/17.
- 69 Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (2014). *Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici*.
- 70 Brundtland's 3rd Government (1993). *T-1049. National Policy Guidelines for coordinated land-use and transport planning*. Published by: Miljøverndepartementet.
- 71 Campos I., Guerra J., Gomes J.F., Schmidt L., Alves F., Vizinho A., Lopes G.P. (2017). Understanding climate change policy and action in Portuguese municipalities: a survey, *Land Use Policy*, 62, 68-78.
- 72 Wolff, H. de & Marjolein Spaans, M. (2010). The concept of red-for-green in the Netherlands.
- 73 Ministère du Logement. (2016). Lücke sucht Wohnung Neue Chancen für den Wohnungsbau.
- 74 Ministère du Logement. (2018). Note méthodologique sur l'identification du potentiel foncier et des Baulücken résidentielles. Ministère du Logement.
- 75 Biodiversity Information System for Europe (BISE). *Green Infrastructure in Slovakia*.
- 76 UNAM (2019). Nombre d'élus choqués par le concept de zéro artificialisation nette des sols.
- 77 Vidan, V.A.A.L.-H. (2014). *Basic facts about the new Croatian Construction Law*. Lexology.
- 78 Davies, R. L. (1995). Retail planning policies in Western Europe. Burns & Oates.
- 79 Evers, D. (2008). The Politics of Peripheral Shopping Centre Development in Northwest Europe in the 1990s: The Cases of Manchester, Amsterdam, and Oberhausen. Edwin Mellen Press.
- 80 Hillier P. (2004). Policy evaluation of the effectiveness of PPG6. Office of the Deputy Prime Minister.
- 81 Danish Ministry of the Environment. (2012). Spatial Planning in Denmark.
- 82 European Commission (2012). *Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing*. Luxembourg: Publications Office of the European Union
- 83 Reimer, M. (Ed.). (2014). The Danish Planning System 1990–2010: Continuity and decay. In O. Damsgaard, *Spatial Planning Systems and Practices in Europe*. Routledge.
- 84 DeBono, J. (2016). *New heights policy paves way for property boom*. MaltaToday.Com.Mt.
- 85 Lilex—Gesetzesdatenbank des Fürstentum Liechtenstein (2009). *Baugesetz (BauG)*. Liechtensteinisches Landesgesetzblatt (2009)44.
- 86 Kötter, T. (2018). A German perspective on land readjustment: A proper instrument of modern urban governance for efficient land use. In J.-D. Gerber, T. Hartmann, & A. Hengstermann (Eds.), *Instruments of Land Policy: Dealing with Scarcity of Land* (1st ed., pp. 164–170). Routledge.
- 87 Condessa, B., Morais de Sá, A., Almeida, J., & Antunes, J. (2018). Land readjustment in Portugal Theoretically attractive but eternally postponed in practice. In J.-D. Gerber, T. Hartmann, & A. Hengstermann (eds.), *Instruments of Land Policy: Dealing with Scarcity of Land* (1st ed.). Routledge.
- 88 Mazza L., Schiller J. (2014). The use of eco-accounts in Baden-Württemberg to implement the German Impact Mitigation Regulation: A tool to meet EU's No-Net-Loss requirement? A case study report prepared by IEEP with funding from the Invaluable and OPERAs projects.
- 89 European Commission (2012). *Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing*. Luxembourg: Publications Office of the European Union
- 90 Mazza L., Schiller J. (2014). The use of eco-accounts in Baden-Württemberg to implement the German Impact Mitigation Regulation: A tool to meet EU's No-Net-Loss requirement? A case study report prepared by IEEP with funding from the Invaluable and OPERAs projects
- 91 Cuperus R., Bakermans M.M., De Haas H.A., Canters K.J. (2001). Ecological Compensation in Dutch Highway Planning. *Environmental Management*, 27(1), 75-89.
- 92 Palsova, I. (2014). *Legislation on The Protection of Agricultural Land in the context of the implementation of the thematic Strategy for Soil Protection in Slovak EU Agrarian Law 3(i)*. (DOI: 10.2478/eual-2014-0004).
- 93 Croci E. (2016). Local environmental taxation: an opportunity for Italy? Plenary Policy Session, Green Fiscal Reform and abolition of environmentally harmful subsidies: what possible actions for Italian and European environmental policy?
- 94 Croci, E. (2013). Local environmental taxation: An opportunity for Italy? Fourth IAERE Annual Conference, 25.
- 95 Wenner F. (2018). Sustainable urban development and land value taxation: The case of Estonia. *Land Use Policy*, Vol. 77, pp. 790-800.
- 96 Thiel, F., & Wenner, F. (2018). Land taxation in Estonia An efficient instrument of land policy for land scarcity, equity, and ecology Fabian Thiel and Fabian Wenner. In J.-D. Gerber, T. Hartmann, & A. Hengstermann (Eds.), *Instruments of Land Policy: Dealing with Scarcity of Land* (1st ed.).
- 97 Voß W. & Bannert J. (2018). Reference land values in Germany: land policy by market transparency. In *Instruments of Land Policy: Dealing with Scarcity of Land*, Gerber, J.-D., Hartmann, T., Hengstermann, A., Eds., Taylor & Francis: Abingdon, Oxon, 2018; 36 – 48.
- 98 Kalbro T. & Norell L. (2018). A Swedish perspective on reference land values: transparency by tax policy. In *Instruments of Land Policy: Dealing with Scarcity of Land*, Gerber, J.-D., Hartmann, T., Hengstermann, A., Eds., Taylor & Francis: Abingdon, Oxon, 2018; 49-52.
- 99 Aubert, B. (2007). The France Law of Solidarity and Urban Renewal. The concept of Trialogue. 43rd ISOCARP Congress.
- 100 Guet, J.-F. (2005). French urban planning tools and methods renewal. 41st ISOCARP Congress, 8.
- 101 Aubert, B. (2007). The France Law of Solidarity and Urban Renewal. The concept of Trialogue. 43rd ISOCARP Congress.
- 102 Ronchia S., Salata S., Arcidiacono A., Pirolic E., Montanarella L. (2015). Policy instruments for soil protection among the EU member states: A comparative analysis, *Land Use Policy*, 82, 763–780.
- 103 Laws on building legalisation (no. 21/03, 3/04, 19/07, 29/04).
- 104 Commissioner for Human Rights of the Council of Europe (2016). Report by Nils Muižnieks following his visit to Croatia from 25 to 29 April 2016.
- 105 Ministry of Foreign Affairs and Trade Promotion. (2019). Malta accedes to the Protocol on Integrated Coastal Zone Management. Press Releases, 4 November 2019 (PR190758).
- 106 Republic of Latvia. (2015). Procedures for the Implementation, Assessment and Financing of Regional Development Support Measures.
- 107 Regional Economic Modelling team of JRC. (2020). *RHOMOLO web tool*.
- 108 Regional Economic Modelling team of JRC. (2016). *LUISA Territorial Modelling Platform*.
- 109 *ESPON TIA TOOL*.
- 110 Ferranti, F., Beunen, R., & Speranza, M. (2010). Natura 2000 Network: A Comparison of the Italian and Dutch Implementation Experiences. *Journal of Environmental Policy & Planning*, Volume 12, Issue 3 (2010).
- 111 Kundzewicz, Z. (2014). Adapting flood preparedness tools to changing flood risk conditions: the situation in Poland. *Oceanologia*, Volume 56, Issue 2 (2014).
- 112 Esposito de Vita, G., Bevilacqua, C., & Trillo, C. (2013). Improving Conviviality in Public Places: The Case of Naples, Italy. *Journal of Civil Engineering and Architecture*, Volume 7, No. 10 (Serial No. 71), pp. 1209-1219.
- 113 MIIr (Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju). (2013). Impact of motorways and expressways on socio-economic and territorial development of Poland.
- 114 Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation (CPCP). (2018). Le "Stop au béton" Vers une Belgique plus compacte? [The "Stop to concrete": Towards a more compact Belgium?]
- 115 Croatian Parliament. (2017). *Strategija prostornog razvoja Republike Hrvatske* [Spatial Development Strategy of the Republic of Croatia].

Seznam infografik

- Infografika 1 – Kolik fotbalových hřišť za den? 3
- Infografika 2 – Tři hlavní typy urbanizace 7
- Infografika 3 – Změna ploch určených pro urbánní využití v jednotlivých zemích 10
- Infografika 4 – Kompaktní scénář 13
- Infografika 5 – Polycentrický scénář 14
- Infografika 6 – Scénář rozptýlení 15
- Infografika 7 – Charakteristiky úspěšných intervencí 20
- Infografika 8 – Soubor nástrojů pro udržitelnou urbanizaci 27
- Infografika 9 – Faktory úspěchu intervencí 45

Seznam obrázků

- Obrázek 1 – Chápání udržitelnosti jako tematické a časové rovnováhy 6
- Obrázek 2 – Koncepční rámec projektu SUPER 8
- Obrázek 3 – Půda přeměněná na městské využití v období 2000–2018 9
- Obrázek 4 – Vývoj ploch určených pro urbánní využití ve vztahu k vývoji počtu obyvatel v letech 2000–2018 11
- Obrázek 5 – Urbanizace versus zástavba v Liège a okolí v roce 2012 11
- Obrázek 6 – Databáze intervencí projektu SUPER 18
- Obrázek 7 – Hůl, mrkev a kázání 40
- Obrázek 8 – Workshop ESPON SUPER TIA o scénáři rozptýlení 41
- Obrázek 9 – Faktory (ne)úspěšných zásahů 44

Seznam boxů s případovými studiemi

- Box 1 – Zahušťování podél Přímořské oblasti Černého moře (Rumunsko) 21
- Box 2 – Stockholmská strategie omezování růstu města (Švédsko) 23
- Box 3 – Integrované územní plánování ve městě Gent (Belgie) 24
- Box 4 – Chráněná pobřežní oblast v Chorvatsku 25
- Box 5 – Vision Rheintal (Rakousko) 28
- Box 6 – Strukturální plán Svazku obcí Bassa Romagna (Itálie) 30
- Box 7 – Revize zákona o územním plánování v Kantonu Aargau (Švýcarsko) 31
- Box 8 – Územní akční plán pro Huerta de Valencia (Španělsko) 32
- Box 9 – Cíl snížení záboru půdy v Německu 34
- Box 10 – Žebřík pro udržitelnou urbanizaci (Nizozemsko) 35
- Box 11 – Integrované územní investice (Polsko) 39

Seznam fotografií

- Obálka – Berlare, Belgie, autor: Dimitri Houtman, Unsplash
- Kapitola 1 – Valencie, Španělsko, autor: David Evers 1
- Kapitola 2 – Drenthe, Nizozemsko, autor: Ivo Francken 5
- Kapitola 3 – Medugorje, Bosna a Hercegovina, autor: Jeswin Thomas, Unsplash 17
- Kapitola 4 – Miaszczno Wilanow, Polsko, autor: Wistula / CC BY-SA 43
- Kapitola 5 – Kamperland, Nizozemsko, autor: Kersten Nabielek 49
- Kapitola 6 – Malmö, autor: Pontus Ohlsson, Unsplash 51



Tato příručka, kterou zpracovali vědečtí pracovníci zapojení do projektu aplikovaného výzkumu programu ESPON 2020 na téma Udržitelná urbanizace a způsoby využití území v evropských regionech (SUPER), ukazuje, proč a jak mohou tvůrci politik a rozhodovací orgány na různých úrovních v Evropě aktivně přispívat k rovnoměrnějšímu, vyváženějšímu a udržitelnějšímu územnímu rozvoji. Příručka nabízí řadu inspirativních příkladů opatření, strategií a projektů, včetně jejich dopadů, realizovaných v celé Evropě. Na základě této zkušenosti identifikuje různé faktory úspěchu, které je třeba mít na paměti při vytváření intervencí. V neposlední řadě vysvětluje, že neexistuje univerzální řešení udržitelného využití území – každé území vyžaduje vlastní balíček politik s ohledem na územní citlivost.

Příručka odpovídá na jasnou a naléhavou potřebu, neboť pandemie COVID-19 ukázala, že máme jen jednu planetu, na které můžeme žít a že na našem bezprostředním životním prostředí záleží. Přijímání pečlivých a uvážlivých rozhodnutí o využití území je nejen politickým a technokratickým, ale také společenským rozhodnutím. I když neexistuje „správný nástroj“ nebo „správný cíl“ pro všechny evropské regiony, existují „správné postoje“, které lze zaujmout na podporu udržitelnosti.