



Evropská unie

Regionální politika
a soudržnost

Studie regionálního rozvoje

Kompendium Evropské unie o systémech, politikách a zásadách územního plánování

Evropská komise

Evropská unie

Regionální politika
a soudržnost

Studie regionálního rozvoje

**Kompendium
Evropské unie
o systémech,
politikách a zásadách
územního plánování**

Evropská komise

Obsah

Předmluva	9
Poděkování	11
Seznam tabulek	12
Seznam smluvních spolupracovníků a expertů	13
ÚVOD A PŘÍSTUP K ŘEŠENÍ	15
Úvod	15
Význam termínu „územní / prostorové plánování“	17
Terminologie	20
Rozsah kompendia	21
A PŘEHLED SYSTÉMŮ ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ A JEJICH SOUVISLOST	23
Úvod	23
Tradice územního plánování	23
Kontext a principy	28
Ústavní zákon	29
Struktura vlády	30
Právní rámec	34
Nastupující trendy	35
Vztahy ústřední a místní vlády	36
Flexibilita a jistota rozhodování	37
Struktura vlády	39
Vliv Evropské unie na územní plánování	40

B	TVORBA A REVIZE PLÁNŮ A ZÁSAD	45
	Úvod	45
	Souhrn nástrojů územního plánování	47
	Nástroje národní politiky	50
	Nástroje na strategické úrovni	53
	Nástroje na místní úrovni	59
	Odpovědnost za nástroje na místní úrovni	59
	Rámcové nástroje (místní úroveň)	62
	Regulační nástroje	63
	Obecné normy	65
	Konzultace	67
	Role veřejnosti	67
	Inovace konzultací	69
	Přeshraniční územní plánování	72
	Neinstitucionalizovaná spolupráce	72
	Formální spolupráce	73
	Společné rozhodování	73
	Odvětvová integrace	74
C	PŘEDPISY A POVOLENÍ	77
	Úvod	77
	Hlavní povolení	77
	Samostatná povolení	78
	Podávání a hodnocení žádostí (o hlavní povolení)	80
	Existuje-li regulační plán	80
	Odchylky od regulačního plánu	82
	Neexistuje-li regulační plán	82
	Časové období pro zhodnocení žádosti a námítky	83
	Veřejné konzultace	84
	Vynucení práva	85
	Odvolání a protesty proti rozhodnutím	85
	Zvýšení užitné hodnoty a kompenzace	87
	Zvýšení užitné hodnoty	87
	Kompenzace za snížení užitné hodnoty	89

D	ORGANIZACE A MECHANISMY PRO ROZVOJ A PRO OCHRANU PŘÍRODY A KULTURNÍHO DĚDICTVÍ	91
	Úvod	91
	Přístupy k realizacím a vztahy veřejného a soukromého sektoru	91
	Mechanismy pozemkové politiky	92
	Nákup pozemků na základě smlouvy	93
	Pozemkové banky	93
	Vyvlastnění nebo nucený výkup	94
	Předkupní práva	94
	Rozvoj místní infrastruktury	95
	Reparcelace	95
	Speciální organizace a mechanismy pro podporu rozvoje území	95
	Speciální organizace a mechanismy pro ochranu a péči o životní prostředí a kulturní památky	98
E	PŘEHLED ZÁSAD	101
	Úvod	101
	Kontext pro územní plánování	102
	Politiky a zásady Evropské unie	104
	Politiky a zásady na národní úrovni	105
	Politiky a zásady na regionální úrovni	107
	Politiky a zásady na místní úrovni	107
	Trendy	108
	Ochrana a trvalá udržitelnost životního prostředí	108
	Řízení a vyvážení růstu	109
	Integrační politiky a zásady	110
	Partnerství	110
F	POLITIKY A ZÁSADY	111
	Úvod	111
	Komerční rozvoj	111
	Ekonomický rozvoj	114
	Řízení v oblasti životního prostředí	118
	Kulturní dědictví	124
	Bydlení	126
	Průmyslový rozvoj	129
	Rekreace a turistický ruch	132
	Přírodní zdroje	135
	Doprava	139
	Hospodaření s odpady a znečištění	142

G	POROZUMĚNÍ FUNGUJÍCÍM SYSTÉMŮM	149
	Úvod	149
	Vztah mezi cíli, plány a rozhodnutími	149
	Volnost při rozhodování	150
	Odchylky od plánů	152
	Nepovolený rozvoj	152
	Obecná klasifikace fungujících systémů	154
	Jak fungují systémy v praxi	155
H	PŘÍLOHY	159
	Příloha 1: Odkazy	159
	Příloha 2: Terminologie	160
	Příloha 4: Směrnice	163
I	ILUSTRACE	169

Předmluva

Tento srovnávací přehled systémů a zásad územního plánování států EU shrnuje a porovnává závěry a zjištění ze zpráv 15 členských států. Srovnání je prováděno mezi jednotlivými členskými státy tak, aby byly ukázány podobné i odlišné rysy v přístupu k dané problematice v rámci Evropského unie.

Tato zpráva byla připravena kanceláří Plan Local na základě informací poskytnutých spolupracovníky a za spoluúčasti Generálního ředitelství Evropské komise č. XVI. Jsme vděční spolupracovníkům za jejich úsilí poskytnout dodatečné informace, často ve velmi krátkých termínech. Přehled ukazuje stav systémů k 1. lednu 1994. Je-li to nezbytné, jsou též popisovány nejnovější změny a trendy. Komise vyjádřila svůj záměr v budoucnu toto Kompendium aktualizovat. Více detailních informací o jednotlivých členských státech můžete nalézt ve svazcích, věnovaných jednotlivým zemím.

Kdekoli je to možné, řídí se tento přehled strukturou nadpisů, které jsou použity ve zprávách jednotlivých zemí. Srovnáním jednotlivých členských států však vyšla najevo řada oblastí, které bude třeba v budoucnu vzít v úvahu, a které daly podnět také k zavedení nadpisů nových. Především byla zavedena nová sekce, která bere v úvahu „fungující systémy“.

Spolupracovníci, vlády členských států, poradní experti a Generální ředitelství č. XVI měli možnost vyjádřit své připomínky k předchozímu konceptu této zprávy. Jsme vděční za četné připomínky, které jsme dostali a které značně zvýšily přesnost tohoto přehledu. Stále však jsou oblasti, kde přetrvává rozdílnost v interpretaci. V několika případech obdržené připomínky k jednomu tématu vedly k odlišným závěrům. Udělali jsme vše, co bylo v našich silách, aby výsledný obsah zprávy měl co nejkonzistentnější podobu.

Důležitou lekci a zkušenost jsme při zpracovávání tohoto projektu získali, když jsme překonávali obtíže spojené s popisováním systémů územního plánování bez nejasností či dvojznačností. To se projevuje především v části, která se snaží nalézt smysluplná srovnání

jednotlivých systémů. Ve skutečnosti jsou všechny systémy, jejich nástroje a zásady odlišné, v některých případech pouze ve velmi jemných detailech. Aby bylo možné je srovnávat, bylo nutné provést určitou generalizaci a použít jednoduché kategorie. Použitá kategorizace ne vždy spravedlivě postihuje všechny složité existující variace. To se projevuje především v těch systémech, které vykazují odchylky mezi regiony v rámci členských států. Úroveň generalizace nezbytné pro široké srovnání tedy nevyhnutelně vede k jistému, někdy až příliš velkému, zjednodušení. Navíc jsme zjistili, že existuje prostor pro odlišné interpretace ve významu a důležitosti dokonce těch nejpečlivěji vypracovaných systémů a zásad. Popis jakéhokoli systému závisí velkou měrou na úhlu pohledu, zájmech a zkušenosti pozorovatele. Při psaní této zprávy a úpravách svazků věnovaných jednotlivým členským státům jsme vycházeli z potřeb komise a těch, kteří se chtějí dovědět více o systémech a zásadách územního plánování v jiných zemích.

Vincent Nadin, University of the West of England, Bristol

Peter Hawkes, Chesterton Consulting

Sheila Cooper, Chesterton Consulting

David Shaw, University of Liverpool

Tim Westlake, University of Wales

Poděkování

Příprava srovnávacího přehledu, který se zabývá komplexitou plánovacích systémů a zásad v 15 členských státech EU, vyžadovala přirozeně zapojení velkého počtu lidí a organizací.

Vydavatelé jsou vděční všem, kteří poskytli své příspěvky, připomínky a rady pro přípravu tohoto kompendia.. Generální ředitelství č. XVI Evropské komise sehrálo hlavní úlohu při prosazování myšlenky a financování tohoto projektu. Marios Camhis, Eric Dufeil a Philippe Doucet jsou ti, kterým patří náš obzvláštní dík.

Jednotlivé národní vlády nám poskytly užitečné informace a připomínky. Jsme též vděční poradním expertům (Adriana dal Cin, Lyn Davies, Bo Wijkmark a Marco Venturi) za jejich rozsáhlé připomínky k souhrnům, svazkům jednotlivých zemí a srovnávacímu přehledu. Stejně důležité úlohy sehráli i ostatní členové týmu. Neocenitelnou pomoc při překladech a administraci nám poskytla Aurelia van Dommelen.

Seznam tabulek

A.1	Systémy veřejné správy	31
A.2	Právní rámec a hlavní legislativa	35
B.1	Kategorizace územně plánovacích nástrojů	46
B.2	Přehled územně plánovacích nástrojů	49
B.3	Národní územně plánovací nástroje	50
B.4	Přístupy ke strategickému plánování	54
B.5	Typy a používání strategických plánovacích nástrojů	55
B.6	Hlavní strategické plánovací nástroje	57
B.7	Úroveň správy kompetentní za strategické plánovací nástroje	58
B.8	Orgány zodpovědné za regulační nástroje (1)	60
B.9	Rámcové nástroje (místní úroveň)	62
B.10	Regulační nástroje (místní úroveň)	65
B.11	Regulační nástroje (místní úroveň): hlavní účel (cíl)	66
B.12	Příležitosti pro zapojení veřejnosti do procesu zpracování hlavního plánu na lokální úrovni	70-71
C.1	Hlavní povolení	78
C.2	Samostatná povolení	79
C.3	Rozhodování o hlavním povolení	81
C.4	Časové limity příslušející k hlavnímu povolení	84
C.5	Právo žadatelů vyžadovat rozhodnutí	86
C.6	Právo třetích osob vyžadovat rozhodnutí	87
C.7	Zhodnocení a odškodnění	90
D.1	Specializované organizace a mechanismy pro realizaci rozvoje	97
D.2	Specializované organizace a mechanismy zaměřené na ochranu a zachování životního prostředí	100

Seznam smluvních spolupracovníků a expertů

Smluvní spolupracovníci

BELGIQUE – BELGIE	Professor Louis G H Albrechts – K U Leuven
DANMARK	Stig Enemark – Aalborg University
DEUTSCHLAND	Professor Gerd Schmidt/Eichstaedt – Technische Universität Berlin
ELLAS	Professor Louis Wassenhoven – National Technical University of Athens
ESPAÑA	Mercedes Trenor Galindo – Universidad Politecnica de Valencia
FRANCE	Professor G Marcou – Centre de Recherches, Administratives, Politiques et Sociales, CNRS University of Lille II
IRELAND – ÉIRE	Michael J Bannon – The Service Industries Research Centre, University College, Dublin
ITALIA	Maurizio Marcelloni – Ufficio Speciale Piano Regolatore, Rome
LUXEMBOURG	Nicolas Momper – ex. Secrétaire, Ministère de l'Aménagement du Territoire, Grand Duchy of Luxemburg
NEDERLAND	Professor Barrie Needham – University of Nijmegen
ÖSTERREICH	Dr Friedrich Schindegger – Austrian Institute for Regional Planning, Vienna
PORTUGAL	Professot Artur da Rosa Pires – Universidade de Aveiro Paolo Pinho – Estudos e Projectos de Planeamento, Porto
SUOMI – FINLAND	Jussi Rautsi – Ministry of the Environment, Helsinki
SVERIGE	Professor Gerhard Larsson – Royal Institute of Technology, Stockholm
UNITED KINGDOM	Peter Hawkes – Chesterton International plc Vincent Nadin – University of the West of England (formerly University of Central England)

Experti

ESPAÑA	Dr Adriana dal Cin – Plan Design, Madrid, Spain
ITALIA	Professor Marco Venturi – Istituto Universitario di Architettura di Venezia, Italy
SVERIGE	Bo Wijkmark – Stockholm County Council, Sweden
UNITED KINGDOM	Professor HWE Davies – University of Reading, UK

Úvod a přístup k řešení

Úvod

Ve svém úvodu k publikaci Evropa 2000 řekl Bruce Millan, komisař odpovědný za regionální politiku, že „izolované plánování již není možné“ (CEC 1991). Bylo to jedno z prvních a důležitých konstatování, uznávajících roli územního plánování v oblasti pomoci řízení a směřování růstu a udržování evropského přírodního a technického dědictví. Od té doby se zvětšilo povědomí o významu role, kterou územní plánování může mít v procesu evropské koheze. Důvody k tomu jsou následující:

- rozpoznání dopadů, které může mít územní rozvoj v rámci členského státu nebo regionu na své sousedy nebo na zbývající členy Evropského unie;
- potřeba maximalizace ekonomického potenciálu jednotného evropského trhu, která má být zajištěna minimalizací chybějící infrastruktury a odstraňováním nekonzistencí v územním rozvoji;
- potřeba koordinace veřejných investic včetně strukturálních fondů, maximaliza-

ce příspěvku politikám společenství, zvýšení konkurenceschopnosti a vyrovnávání regionálních rozdílů;

- získání největšího užítku z možnosti, aby členské státy pracovaly společně na přeshraničních či transnárodních problémech plánování společného zájmu;
- rozpoznání role, kterou územní plánování může hrát při podporování udržitelného rozvoje na území společenství a při zajišťování souladu mezi ekonomickým rozvojem a potřebami ochrany životního prostředí a historického dědictví;
- stanovení důsledků, které má z hlediska územního rozvoje integrace zemí střední a východní Evropy a integrace zemí EU v jižní a východní středomořské oblasti.

V rámci své podpory sociální a ekonomické koheze a větší konkurenceschopnosti uvnitř společenství provedla unie mnoho kroků a akcí a investovala značné částky s významnými dopady na územní plánování na úrovni příslušných národních, regionálních a místních úřadů. Vzrostla potřeba efektivní

kooperace mezi jednotlivými správními úrovněmi uvnitř Evropské unie, mezi sektory, mezi členskými státy a regionálními hranicemi.

Zvýšená pozornost týkající se spolupráce v oblasti územního plánování se odráží v:

- publikaci Evropa 2000 (CEC, 1991), která má poskytovat informace o trendech územního rozvoje v rámci společenství a definovat „rámec spolupráce“;
- dalších analýzách územní/prostorové dynamiky na území Evropy ve formě studií transnárodních a externích dopadů;
- publikaci Evropa 2000+ (CEC, 1994), která prezentuje závěry transnárodních studií společně s možnostmi politik a předběžnými závěry kompendia;
- identifikaci územního plánu (*aménagement du territoire* – do jazyků společenství bývá tento termín překládán různě) na základě Dohody unie z roku 1993 jako prostředku, který souvisí s ochranou životního prostředí;
- zformování komise pro územní rozvoj (1991), která umožnila další mezivládní spolupráci v oblasti územního plánování, především na navrhovaném materiálu Perspektivy územního rozvoje Evropy.

Navzdory jasnému souhlasu a příležitosti ke zvýšené spolupráci v oblasti územního plánování v rámci zemí unie existují značné rozdíly ve způsobu, jakým je plánování řízeno a jakým jsou uskutečňovány jeho politiky. Často se opatření liší mezi jednotlivými regiony uvnitř jednoho členského státu, což je-

nom komplikuje situaci. I když bylo vypracováno několik srovnávacích studií, pochopení rozdílných nástrojů a zásad územního plánování není vyčerpávající a úplné. Třetí neformální setkání ministrů regionálních strategií a plánování v Haagu v listopadu 1991 vyústilo v odsouhlasení přípravy Kompendia systémů a zásad územního plánování. Byla vypracována pilotní studie (Kolpron Consultants, 1991), která odhalila potenciál i obtíže, které jsou s takovýmto typem projektu spojené.

Na základě otevřeného výběrového řízení dosadila komise kancelář Plan Local jako hlavního smluvního spolupracovníka a zpracovatele kompendia. Práce začala v roce 1994. Plan Local je společným podnikem soukromých konzultantů Chesterton Planning and Consulting School of Planning, University of Central England.

Smluvní spolupracovníci pro každý z tehdejších 12 členských států byli vybráni kanceláří Plan Local po konzultacích s komisí. Každý smluvní spolupracovník byl schválen vládou příslušného členského státu, většinou prostřednictvím komise pro územní plánování. Ve světle jejich budoucího členství v Evropské unii se k projektu připojilo také Rakousko, Finsko a Švédsko. Kancelář Plan Local také vybrala malou skupinu expertů pro rady a konzultace ve věcech přesnosti výstupních zpráv. Metoda tvorby kompendia je přesněji popsána v příloze 1. Obecně, smluvní spolupracovníci připravili zprávy popisující systémy a zásady územního plánování ve svých zemích, detailní výtahy a rozborů připravila kancelář Plan Local. Předávání materiálů probíhalo na základě rozsáhlého procesu korektur, přepracování a úprav před vlastním publikováním, aby by-

la dodržena konzistence prezentace faktů v daných materiálech.

Kompendium má poskytovat autoritativní a srovnávací informace o systémech a zásadách územního plánování v zemích Evropské unie. Kompendium se nesnaží hodnotit relativní přednosti nebo nevýhody různých opatření a uspořádání územního plánování. Informační povaha kompendia (viz příloha 2) předpokládá dvě hlavní funkce, které má kompendium mít:

- poskytování informací ... pro zlepšení znalosti atd.
- ilustrace některých problémů a příležitostí, které se objevují při implementaci zásad územního plánování.

Úplný seznam dokumentace kompendia je uveden na začátku této publikace. Zahrnuje:

- Srovnávací přehled systémů a zásad
- 15 kapitol jednotlivých členských států o jejich systémech a zásadách
- 3 tematické kapitoly případových (rozborových) studií

Kapitoly o systému a zásadách poskytují popis institucí a mechanismů tvorby plánu, řízení a implementace politiky společně se souhrnem zásad územního plánování a zásad, které se k němu vztahují, na úrovních EU, národní, regionální i místní. Každá zpráva má stejný formát. Srovnávací přehled má stejnou strukturu jako svazky členských států.

Obsahuje tyto sekce:

A: Přehled systému plánování a jeho kontext

B: Tvorba a revize plánů a zásad

C: Regulace a povolení

D: Organizace a mechanismy rozvoje a ochrany

E: Přehled zásad

F: Zásady

G: Pochopení fungování systémů (pouze srovnávací přehled)

Terminologie a ostatní přílohy

Norská vláda vydala podobnou publikaci o systémech a zásadách územního plánování, která zahrnovala i tematickou případovou studii. Tato publikace byla připravena paralelně se svazky EU pod vedením hlavního zpracovatele.

Význam termínu

„územní / prostorové plánování“

Kompendium se zabývá „územním/prostorovým plánováním“ (spatial planning, v textu překládáno jako územní plánování). Je důležité si na začátku vysvětlit, co se tímto termínem myslí. Existuje mnoho termínů, které se používají k popisu určitých kombinací činností v jednotlivých členských státech, které jsou úzce spojené se základní myšlenkou územního plánování.

Nejprve je třeba pochopit, že termín územní plánování používaný ve smyslu EU neznamená přesně to, co vyjadřují termíny *aménagement du territoire*, *town and country planning*, *Raumordnung*, *ruimtelijke orde-*

ning nebo jakýkoli z množství jiných termínů, které jsou užívány v členských státech a regionech k popisu určitých uspořádání a opatření, směřujících k řízení prostorového rozvoje na příslušných územích. Tyto termíny byly použity v mnoha různých překladech, včetně překladu Maastrichtské dohody, ale nebylo by rozumné zde přejímat tento přístup. Kompendium se snaží spíše definovat přesněji význam termínů používaných v každé zemi, než předpokládat, že mají stejný obsah. Takové termíny označují význam specifický pro daný členský stát (nebo dokonce region), kde se používají a nelze je přímo přenášet z jedné situace do druhé. To se vztahuje i na situace, kdy se používá jeden termín ve stejném jazyce v několika zemích. Jejich použití a význam se vyvíjel v čase a reagoval na určité právní prostředí, socio-ekonomické podmínky a politické a kulturní síly dané země nebo regionu. Z tohoto důvodu se termíny, vztahující se k nástrojům nebo praxi specifické pro daný členský stát, nepřekládají (jak je vysvětleno níže).

Například, ve Francii je představa *aménagement du territoire* nerozlučně spjata se správními a politickými tradicemi země. Týká se regionálně ekonomického plánování území v nejširším pojetí. Stejná slova užívaná v Belgii a Lucembursku mají odlišný význam. Holandský termín *ruimtelijke ordening* je úzce spojen s důležitými tradicemi hospodaření se vzácnými územními zdroji a jeho význam označuje hlavní činnosti veřejného sektoru v procesu rozvoje, který se v Nizozemí stal normou. Ve Spojeném království se termín *town and country planning* vztahuje k systému řízení využití území a rozvoji aktivit, jak veřejných, tak soukromých stavebních podniků a projektů, a je do

značné míry oddělen od ostatních odvětvových procesů plánování.

Tyto příklady je možné nalézt v celé Evropské unii. Ve skutečnosti je velmi nepravděpodobné, že by existovala úplná shoda ve významu byť i jediného termínu, protože v dané oblasti existuje značný průnik s dalšími odvětvovými systémy tvorby politiky a regulace. Použití jakéhokoli z těchto termínů k popisu systémů v různých zemích s domněnkou, že jsou ekvivalentní a mohou být doslova překládány, by vedlo jen k dalším nejasnostem. Proto Evropská komise přijala termín „spatial planning“. Je to neutrální obecný termín a neshoduje se přesně s žádným termínem používaným v členských státech v rámci systému řízení územního rozvoje. V následující části jsou vysvětleny definice některých klíčových pojmů, které byly k přípravě tohoto kompendia použity. V příloze 2 je připojen pojmový slovník. Definice uvedené níže a ve slovníku jsou námětem k diskusi. Jsou zde navrženy jako základní startovací bod, který bude vyžadovat další zpřesnění a dohody.

Územní plánování se vztahuje k metodám, používaným převážně veřejným sektorem k ovlivňování budoucího rozmístění jednotlivých činností v prostoru. Územní plánování má za cíl vytvoření racionálnější územní organizace využití území a propojení mezi těmito typy využití tak, aby byly vyváženy požadavky na rozvoj s potřebami ochrany životního prostředí, a aby bylo dosaženo sociálních a ekonomických cílů. Územní plánování zahrnuje opatření ke koordinaci územních (prostorových) dopadů ostatních odvětvových politik tak, aby bylo dosaženo rovnoměrnějšího rozdělení prvků ekonomického rozvoje mezi regiony, které by jinak by-

lo vytvořeno a ovlivněno silami trhu, a aby byla regulována konverze využití území a nemovitostí. Pokud kompendium odkazuje na „systém územního plánování“, myslí se tím různá institucionální uspořádání pro vyjádření cílů územního plánování a mechanismy používané k jejich uskutečnění.

Územní plánování obsahuje prvky národního a transnárodního plánování, regionální politiky, regionálního plánování a detailního plánování využití území. Národní územní plánování zahrnuje širokou rozvojovou soustavu nebo perspektivu, připravené k vedení rozvojového uspořádání území a územních plánů nižší úrovně. Takové perspektivy obvykle zahrnují transnárodní rozměr, ve kterém se snaží najít a interpretovat důsledky širších mezinárodních rozvojových uspořádání pro daný stát. Národní územní plánování také zahrnuje národní směrnice nebo plány, které samy o sobě nemusí mít územní charakter, ale které určují či omezují možnosti projektantů na regionální a místní úrovni. Na této úrovni budou jak perspektivy, tak směrnice těsně spojené se sociální a ekonomickou politikou vlády a budou usilovat o koordinaci činností mezi jednotlivými odvětvími.

Regionální politika (někdy také označovaná jako národně regionální plánování) se snaží ovlivnit rozmístění ekonomických aktivit a sociálního blahobytu mezi regiony tak, aby omezila nerovnoměrný rozvoj. Obvykle bývá garantována národními vládami. Opatření regionální politiky mohou zahrnovat přímé investice do fyzické a sociální infrastruktury, fiskální stimuly k ovlivňování rozhodování firem týkajících se umístění aktivit, uvolnění regulací v oblastech útlumu společně s přísnějšími požadavky v oblastech „nadměrné-

ho zájmu“. Na evropské úrovni sehrávají v regionální politice významnou roli Strukturální fondy EU.

Regionální plánování se obvykle pokouší formovat uspořádání rozvoje uvnitř regionu pomocí strategie, která spojuje fyzické změny s ekonomickou a sociální politikou. Regionální plánování pracuje na úrovni přímo pod úrovní národní a zároveň nad úrovní municipální. Může být uplatněno na správní jednotky, jako jsou území podléhající regionálním a provinčním vládám a správám, nebo na funkčně plánovací územní jednotky, jakými jsou „městské regiony“. Regionální plánování integruje územní důsledky a cíle národní politiky s podmínkami v určitém místě. Může pracovat na různých úrovních uvnitř jedné oblasti, např. jako subregionální plánování, které probíhá v rámci jedné oblasti regionálního plánování. Nástroje regionálního plánování jsou vyjádřeny ve formě plánu, ale jsou především strategické a jen velmi zřídka místně konkrétní.

Plánování využití území (nebo též fyzické plánování) se odehrává na obecní úrovni, aby mohlo regulovat konverzi způsobů využití území a pozemků. Plánovací nástroje na této úrovni jsou místně konkrétní a mohou obsahovat detailní ustanovení ve smyslu využití území a pozemků, formy a detailních návrhů budov a ochrany technického a přírodního dědictví a staveb. Nástroje plánování využití území mohou být vyjádřeny různými způsoby od obecných systémů velkých územních celků k detailnějším návrhům uspořádání zástavby na jednom stavebním pozemku. V některých členských státech existují také obecné kódy nebo normy, které platí po celé zemi nebo regionu a které udávají uspořádání místního rozvoje a výstavby.

Terminologie

Problém terminologie sahá daleko za pouhou definici územního plánování. Jak bylo již v úvodu řečeno k termínu územního plánování, přesný překlad názvů institucí a nástrojů územního plánování z jednoho jazyka do druhého může vést k nejasnostem a nedorozuměním. Dokonce i ty nejzákladnější termíny mohou mít zcela odlišný význam v různých zemích a regionech. Například, region může znamenat území s více než pěti miliony obyvatel (jako je tomu v Německu a zemích a standardních regionech Spojeného království) nebo území s méně jak 500.000 obyvatel (jako je tomu v Dánsku, Irsku a Finsku). Používání termínu „region“ v evropském smyslu si může protiřečit s národními interpretacemi tohoto slova, jako je tomu v Německu, kde země (länder) jsou často nazývány „regiony“, ale kde regionální vlády existují i na nižších úrovních. „Regionální správa“ může mít různou institucionální formu; může to být kancelář ústřední vlády, přímo volená regionální vláda, nebo orgán spolupráce místních zastupitelstev. Dokonce i slovo „plán“ může v jedné zemi znamenat nástroj, který poskytuje informace pro vedení politiky, v jiné zemi je to nástroj, kterým se efektivně uděluje souhlas k výstavbě.

Význam mnoha termínů je zvláště definován v zákonech jednotlivých zemí. Stejným termínům tak může být přiřazen úplně odlišný význam. Například, termíny *lokalplaner* a *local plans* jsou doslovným překladem jeden druhého a byly dříve používány jako ekvivalentní výrazy. Tím ale může vzniknout mylný dojem, že mají také stejný význam. V Dánsku se termínem *lokalplaner* rozumí právně závazné nástroje, které definují směrnice

pro řízení využití území v rámci konkrétního sousedství, a jejich příprava je povinná tam, kde se jedná o hlavní projekty rozvoje. Ve Spojeném království jsou *local plans* spíše nástrojem politiky než závaznou směrnicí, poskytují důležité vodítko pro rozhodování o návrzích rozvoje a jsou připravovány pro celou oblast podléhající místním institucím územního plánování. I když některé prvky těchto plánů jsou shodné, především pokud jde o postupy jejich přípravy, představují zásadně odlišné typy nástrojů. Bylo by tedy zavádějící používat doslovný překlad *lokalplaner* pro *local plans* a naopak. Tato potenciální nejasnost se může mnohokrát stupňovat, protože různé země používají termínu „místní plán“ k popisu různých nástrojů.

Otázka terminologie v oboru územního plánování je tedy velmi složitá. Význam stejných slov se značně liší podle jednotlivých členských států a v některých případech dokonce podle regionů. Proto se v celém kompendiu vyhýbáme používání doslovných překladů a namísto nich používáme termíny v „původním znění“. Pokud jsou někde v textu použity původní termíny, jsou vytištěny kurzívou a při jejich prvním výskytu v textu jsou vysvětleny. Je-li to nezbytné, opakuje se vysvětlení i v dalších částech.

Autoři a vydavatelé kompendia se snažili dosáhnout přijatelné rovnováhy mezi potřebou poskytnout přesný a jednoznačný výčet systémů územního plánování a potřebou, aby výsledný text byl srozumitelný a citlivě uzpůsobený čtenářům, kteří nejsou obeznámeni s technickými termíny. Jsou situace, kdy byla povolena určitá míra volnosti v zájmu toho, aby výsledné vysvětlení bylo jasné. Tam, kde je v tomto přehledu užíváno

společných kategorií pro účely porovnávání, jsou použity „neutrální termíny“. Stane-li se, že se tyto termíny shodují s pojmy, které se používají v některých zemích, nemělo by se z tohoto faktu vyvozovat, že jejich význam je totožný. V každém svazku jednotlivých členských států se nachází slovník s nejdůležitějšími termíny. Obecný přístup používání původních domácích termínů v tomto kompendiu dělá tento dokument složitějším, ale je tím na druhé straně dosaženo větší přesnosti v popisu skutečné mnohotvárnosti a bohatosti systémů a zásad územního plánování v Evropské unii.

Rozsah kompendia

Není možné být vyčerpávající a přesný v oblasti ekvivalentních termínů označujících uspořádání a úpravy v rámci systémů územního plánování ve všech členských státech. Existuje velká variabilita v uspořádáních a úpravách plánování a také může existovat jistá neurčitost přesných hranic daných systémů, protože se prolínají s dalšími oblastmi politiky a regulací. Například, ve Spojeném království by popis územního plánování vyžadoval průzkum celé oblasti *town and country planning* nebo *land use planning* (plánování využití území) a územně prostorových aspektů *regional policy* (regionální politiky). Vysvětleny by měly být též různé aspekty těsně souvisejících úprav politiky a regulací, jako je například oblast znečišťování životního prostředí. Ve Francii by popis územního plánování vyžadoval průzkum prvků *aménagement du territoire, urbanisme* a *politique de la ville*. V některých zemích by mohlo být potřeba vysvětlit prvky zákona, které se vztahují k vlastnictví pozemků, pokud je to základ metody pro uplatňování regulací využití území. Proto jsou

také velké rozdíly v tom, co je to vlastně „systém“. Nicméně v hlavním centru pozornosti všude stojí úpravy a uspořádání pro řízení organizace činností v prostoru (v území). Řízení v tomto smyslu znamená jednak výkon vlastního řízení prostřednictvím regulací, ale i prosazování prostorových cílů prostřednictvím strategií a jiných implementačních mechanismů.

Navzdory odchýlkám je možné identifikovat společné prvky systémů územního plánování ve všech členských státech. Tyto prvky se odrážejí v organizaci hlavních sekcí tohoto kompendia. Následující činnosti jsou společné pro všechny členské státy:

- na národní úrovni

vytvoření rámce územního plánování, který poskytuje ústřední referenci pro formulování nástrojů nižší úrovně a kterým je možné koordinovat meziregionální formy územního rozvoje pro záležitosti národního a mezinárodního významu (i když specifičnost takových návodů a rozsah realizace se v praxi velmi různí a regionální právní rámec může hrát ve federálních státech důležitější roli);
- na regionálních úrovních

vytvoření politiky územního plánování, která koordinuje meziregionální formy územního rozvoje a poskytuje strategické reference pro nástroje nižší úrovně;
- na úrovni místních zastupitelstev/obcí

vytvoření rámcových dokumentů územního plánování, které vytyčují obecná kritéria pro regulaci změn ve využití území;

příprava nástrojů pro využití území, kterými jsou definovány typy fyzického rozvoje, který bude v daných lokalitách povolován (konkrétní definovaná využití území a návrhová kritéria se velmi různí);

postupy pro hodnocení návrhů rozvoje nebo změn ve využití území a nemovitostí;

- na různých úrovních

speciální mechanismy k podpoře realizace cílů a zásad, vyjádřených nástroji územního plánování, a to jak pokud jde o rozvoj, tak o ochranu životního prostředí;

ostatní mechanismy regulace využití území, které mohou zahrnovat například opatření omezující dělení pozemků, stanovující daňové a jiné povinnosti, které mají souvislost se zvýšením hodnoty (atraktivnosti) pozemků a s kompenzacemi za zhoršení prostředí, a mechanismy, kterými se povoluje povinný prodej nebo vyvlastnění pozemků a nemovitostí.

A Přehled systémů územního plánování a jejich souvislost

Úvod

Část A obsahuje popis rozdílů v úpravách týkajících se územního plánování v členských státech. Zahrnuje diskusi o kontextových faktorech, které formují systémy územního plánování a trendy, včetně vlivu, který Evropská unie na tyto systémy má. Diskuse má následující strukturu:

- tradice územního plánování;
- souvislosti a principy, které dávají vzniknout odlišným tradicím;
- vznikající trendy a vliv Evropské unie.

Tradice územního plánování

Následující části (B, C, D, E a F) vysvětlují obecné rysy systémů a zásad územního plánování v Evropské unii a jejich podobné i odlišné stránky. Protože v této diskusi vychází na povrch značně odlišné názory, je důležité hned na začátku zdůraznit, že pánuje jednota v uznání důležitosti existence politiky a procedurálního rámce pro řízení

změn ve využití území a jejich vztahu k širším sociálním a ekonomickým cílům. Ve skutečnosti má vznik systémů plánování využití území v Evropě určité společné kořeny. Většina členských států vytvářela první legislativní předpisy týkající se územního plánování v raných obdobích tohoto století jako reakci na vzrůstající rozvojové tlaky a s tím spojené následné problémy, které vznikaly jako důsledek intenzivního a neorganizovaného rozvoje. První legislativní předpisy jsou úzce spojeny s bydlením a reformou zdravotnictví, kdy fyzické zlepšení stavu sídel a měst bylo bráno za garanci zlepšení sociálních a ekonomických podmínek jejich obyvatel.

Od té doby se záběr územního plánování podstatně rozšířil, zejména v období těsně následujícím po světové válce, kdy se po Evropě rozšířilo komplexnější plánování, vedené snahou o integraci a koordinaci investic veřejného sektoru. V průběhu šedesátých a sedmdesátých let se začalo do postupů plánování integrovat stále více příležitostí pro účast občanů, a v posledních letech se rozsah „zájmů“, vstupujících do

soukolí územního plánování, ještě dále rozšířil. Potřeby podnikatelských a soukromých investorů a zájmy skupin hájících kvalitu životního prostředí hrají stále důležitější roli v procesu územního plánování. Úkolem a výzvou pro všechny systémy územního plánování je zvládnout tyto často protichůdné zájmy a přitom přispívat k prosperitě společnosti.

I když existuje určitá konzistence v rozpoznání potřeb územního plánování, složitá směs faktorů způsobila vznik rozdílných úprav a uspořádání v jednotlivých členských státech a regionech. Tyto faktory zahrnují historické a kulturní podmínky, geografické formy a formy využití území, ústavní, správní a legislativní rámec, úroveň urbanizace a ekonomického rozvoje a politické a ideologické aspirace. Určité formy plánování, které z takových složitých podmínek vyrůstají, jsou hluboce zakořeněné a vpravdě definují koncepci územního plánování v každém z členských států. Mohou tak být nejlépe popisovány jako tradice územního plánování.

Uvážíme-li hluboké souvislosti mezi úpravami a uspořádáním územního plánování a mezi sociálně kulturními a dokonce i jazykovými aspekty společnosti, ve které tyto úpravy a uspořádání fungují, je obtížné jednoduše definovat charakteristické rysy různých tradic. Je možné vybrat mnoho proměnných na pomoc k identifikaci základních charakteristických rysů systémů územního plánování. Zde je navrženo sedm vzájemně široce souvisejících faktorů. Jsou to:

- záběr systému;
- rozsah a typ plánování na národní úrovni a regionálních úrovních;

- centrum moci;
- relativní role veřejného a soukromého sektoru;
- povaha právního systému;
- ústavní ustanovení a správní tradice;
- vyzrálost a úplnost systému;
- vzdálenost mezi vyjádřenými cíli a výsledky.

Záběr systému se vztahuje k rozsahu témat politiky, kde má systém územního plánování nějaké kompetence nebo na které má vliv, a k rozsahu integrace mezi systémem územního plánování a mezi plánováním a investicemi v určitých sektorech. Ve smyslu záběru systémů je zásadní rozdíl mezi systémy územního plánování, které integrují sociální a ekonomické plánování s politikou územního plánování, a mezi systémy, které jsou spíše úzce zaměřeny na kontrolu využití území a jeho rozvoje.

Řada členských států vykazuje značnou formální integraci sociálního, ekonomického, infrastrukturního plánování a plánování v oblasti životního prostředí s tím, co může být označováno jako systém územního plánování. Rakousko, Francie, Německo, Finsko a Nizozemí, tyto všechny státy vykazují určité rysy integrace, obzvláště na strategické úrovni. Ostatní členské státy, jako je Irsko, Portugalsko a Spojené království, zavádějí další vztahy v rámci integrovanějšího systému územního plánování, i když na různé úrovni komplexnosti. Jedním z velmi důležitých faktorů je zde vliv fondů Evropské unie a jejich potřeba, aby byly

spojeny s dlouhodobějšími integrovanými strategiemi.

Všeobecně, vazby a společná místa mezi řízením využití území a mnoha dalšími souvisejícími oblastmi politiky se stávají stále složitější. V posledních letech existoval obecný trend rozšířit a prohloubit územní plánování téměř ve všech členských státech. Například otázky životního prostředí se stávají stále důležitějšími jak ve venkovských, tak i městských oblastech. Existence směrnic Evropské unie vnesla do přístupu k této záležitosti určitou konzistenci mezi členskými státy, ale vztahy mezi ochranou životního prostředí a obecným řízením změn ve využití území se velmi různí. V některých zemích je, například možné považovat hodnocení dopadů rozvojových projektů na životní prostředí za součást systému územního plánování. V jiných zemích sice toto hodnocení s projektem souvisí, ale je oddělené. Dalšími příklady oblasti politiky, které lze považovat za součást systému územního plánování nebo naopak za oddělenou oblast, jsou infrastruktura, jmenovitě silnice a železnice, ale i vodovody, kanalizace a telekomunikace.

Rozsah a typ plánování na národní úrovni a regionálních úrovních je považován za důležitý faktor, protože právě zde mají úpravy a opatření územního plánování v jednotlivých členských státech největší tendence se vzájemně lišit. Téměř všechny systémy mají podobný přístup k plánování na místní nebo obecní úrovni, kde používají všeobecné obecní rámcové plány a regulační nástroje (podrobnější vysvětlení tohoto tématu naleznete v části B). Existují ale značné rozdíly jak v uznání potřeby, tak v přístupu k územnímu plánování na národní a regio-

nální úrovni. Některé země, například Dánsko a Nizozemí, mají velmi jasné územní plány na národní úrovni, zatímco jiné země nemají žádné „národní územní plánování“, které by obsahovalo prostorový rozměr. Obzvláště důležitá je (ve smyslu formování odpovědí na této úrovni) struktura vlády. Související otázky budou detailněji probrány dále v této části.

Těžiště moci pro fungování systému je důležité především z hlediska toho, do jaké míry je centralizováno, regionalizováno či lokalizováno. V této oblasti je znatelný posun směrem ke zvýšení kompetencí na regionální úrovni státní správy. Země jako Rakousko, Belgie, Německo, Itálie a Španělsko mají důležité kompetence delegované na regionální úroveň, a to buď prostřednictvím federálního, nebo regionalizovaného systému státní správy. Mnoho regionů ve všech členských státech si začíná uvědomovat potřebu vytvářet vlastní koordinační územní plány a integrovat tvorbu a realizaci těchto plánů s regionálními plány rozvoje a jednotlivými programovými dokumenty, odsouhlasenými Evropskou unií. Některé země vyzkoušely zavedení decentralizace, zasahující až na tu nejnižší místní úroveň. Při úvahách o decentralizaci moci je důležité si nejprve uvědomit rozdíl mezi administrativní decentralizací do rukou místních orgánů centrální vlády nebo do místně volených zastupitelstev; za druhé potom rozsah vlivu, který si centrální vláda ponechává prostřednictvím dozorcích a/nebo vyhrazených kompetencí. Vztah k centrální vládní struktuře je velmi důležitý a je podrobněji rozebírán dále.

Vztah veřejného a soukromého sektoru se týká rozsahu, v jakém je realizace politiky územního plánování závislá na veřejných

nebo soukromých zdrojích, a do jaké míry může být rozvoj považován za převážně „plánem řízený“ nebo „trhem řízený“. Vztah mezi plánováním a realizací je v některých systémech velmi těsný a stát má rozsáhlé pravomoci v souvislosti s realizací takového rozvoje. Je normální praxí v mnoha členských státech, že veřejný sektor na sebe bere vedoucí roli v procesu implementace, především v případech rozsáhlých, složitých nebo urbanistických projektů. Řecko, Španělsko (s určitými výjimkami) a Spojené království jsou svým způsobem výjimečné v tom směru, že mají podstatně nižší podíl přímého vlivu veřejného sektoru na realizaci nových investic, zatímco se vliv veřejného sektoru uplatňuje spíše v předchozí fázi plánování při podpoře a regulaci akcí soukromých investorů.

Povaha právního systému obsahuje množství souvisejících faktorů včetně povahy zákona upravujícího územní plánování, míry závaznosti plánů a politik (a tím otevřené míry vlastního úsudku rozhodovatelů) a existence jakýchkoli ústavních nebo jiných práv ve vztahu k pozemkům a nemovitostem. Mnoho členských států má většinu legislativy, která se týká územního plánování, zahrnutou v jednom nebo několika málo zákonech. Zde mohou být též zahrnuty otázky týkající se životního prostředí i jiných oblastí. Tato legislativa také vyjadřuje míru důležitosti, kterou jednotlivé vlády územnímu plánování přikládají. Částečně z důvodů jejich systému zákona, částečně z důvodů jejich tradic, mají Řecko, Itálie a Portugalsko tendenci k daleko roztržitějšímu legislativnímu rámci, který se týká plánování využití území a s tím spojených oblastí. Není pochyb o tom, že tato skutečnost ovlivňuje obtížnost pochopení jejich systému, ale

snad z důvodů většího dosahu může také ovlivnit úroveň integrace systému. Ve většině členských států jsou nástroje územního plánování, především na nejnižší úrovni, právně závazné a ve skutečnosti jsou součástí zákona. Ale i zde existují významné výjimky.

Vyvrálost a úplnost systému se vztahuje k mnoha různým faktorům včetně:

- stupně veřejného akceptování potřeby plánování a regulací;
- zajištění aktuálních politických nástrojů;
- stupně vertikální integrace a kooperace mezi různými správními úrovněmi;
- dostupnosti jasných a efektivních konzultačních mechanismů směřujících k zahrnutí oprávněných zájmů do procesu plánování a integraci práce na různých úrovních správy a jiných oficiálních organizací.

Tyto proměnné podávají nezávisle na formálních ustanoveních obraz toho, jak zavedený a odpovídající je systém územního plánování v praxi. Některé země kladou značný důraz na aktuálnost plánu a mají schopnost v případě potřeby přijímat poměrně rychle v rámci svých systémů nové nástroje územního plánování. V jiných zemích může být rámec plánování neúplný (teoreticky a/nebo prakticky) a systém územního plánování tam musí bojovat o to, aby držel krok s rozvojem, který ve skutečnosti probíhá. „Vyvrálost“ systému může být také částečně reprezentována měrou, do jaké jsou ve skutečnosti realizovány vytyčené cíle územního rozvoje. Tato okolnost je roze-

bírána v závěrečné části této zprávy a představuje sama o sobě oddělený faktor.

Vzdálenost mezi vyjádřenými cíli a výsledky je měřítkem, podle kterého se posuzuje skutečný rozvoj v porovnání s vytýčenými cíli a politikami územního plánování. Je však nutné se vyvarovat příliš zjednodušených předpokladů o vztahu mezi nástroji plánování a skutečným rozvojem. Může se stát, že skutečný rozvoj nekoresponduje s ustanoveními plánu, ale samotný rozdíl má původ v jiných důležitých okolnostech. Hlavní otázkou při uvažování o vztahu mezi cíli a výsledky je role, kterou systém územního plánování sehrál při dosahování konečných výsledků. Tento fakt bude důkladněji prozkoumán na příkladu případových studií, uvedených v samostatných svazcích tohoto kompendia. Je o něm také stručná zmínka v závěrech této publikace.

Výše popsané faktory pomáhají definovat širokou tradici plánování zemí Evropské unie, o níž je stručně pojednáno níže. Závěry podávají pouze velmi všeobecný obrázek různých přístupů k plánování v členských státech. Všechny státy, a dokonce i některé regiony uvnitř států, mají své zvláštnosti. Pochopitelně tato velmi hrubá kategorizace systémů územního plánování přehlíží mnohé z jejich důležitých detailů. Vztahuje se to také na množství tabulek, které následují za touto zprávou, a ve kterých jsou z analytických důvodů země setříděny do velmi hrubých kategorií, které jsou definovány na základě pouze všeobecných charakteristických rysů. Systémy některých zemí vykazují velmi silné tradiční kořeny územního plánování a je možné je tak snadno kategorizovat na základě všeobecných rysů. Jiné systémy ukazují směs faktorů (vyvíjejících

se jak v čase, tak místě) a je tedy obtížnější je klasifikovat. Nicméně v přístupu existují určité jasné tendence a je tedy možná jakási hrubá klasifikace tradic, která poskytuje vhodný základ pro další, detailnější analýzu. Podrobnější vysvětlení povahy systémů v jednotlivých zemích je možné nalézt ve svazcích příslušných zemí. Byly identifikovány čtyři hlavní tradice územního plánování.

První z nich je **regionálně ekonomický přístup plánování**. V tomto případě má územní plánování velký význam pro naplňování širokých sociálních a ekonomických cílů, a to především ve vztahu k nevyváženosti bohatství, zaměstnanosti a sociálních podmínek mezi různými regiony na území státu. Tam, kde tento přístup k plánování dominuje, hraje centrální vláda nevyhnutelně důležitou roli při řízení rozvojových tlaků na území státu a při garanci veřejných investic. (S tímto přístupem je úzce spojen systém územního plánování Francie a v menší míře také Portugalska, i když pro úplný obrázek systému územního plánování ve Francii musíme vzít v úvahu také roli termínu *urbanisme*.) Mnoho jiných zemí také uskutečňuje regionální politické cíle, ale tento rys není dominantním pro jejich územní plánování a geografické aspekty jsou obvykle specifikovány méně jasně. Například Německo provádělo regionální ekonomické plánování ve velkém rozsahu v rámci programu podpory východních zemí (Länder).

Druhou tradicí je **komplexní integrovaný přístup** k územnímu plánování, který popsalí Dánové jako „rámcové řízení“. V tomto případě je územní plánování řízeno prostřednictvím velmi systematické a formální hierarchie plánů od národní až po místní úroveň, které koordinují činnosti veřejného

sektoru v různých odvětvích, ale kde je důraz kladen spíše na územní koordinaci než na ekonomický rozvoj. (S tímto stylem plánování je též úzce spojeno Nizozemí.) Tato tradice se nezbytně pojí s vyzrálými systémy. Vyžaduje vnímavé a sofistikované plánovací instituce a mechanismy a značnou politickou oddanost tomuto plánovacímu procesu. Standardem jsou také veřejné investice, které způsobují realizaci plánovacího rámce. Existují dvě podkategorie v rámci tohoto přístupu. Severské země respektují tuto tradici a značná důvěra je zde přikládána racionálnímu přístupu plánování a veřejným investicím. Místní orgány zde hrají dominantní roli, třebaže sdílejí odpovědnost s centrální vládou. V Rakousku a Německu postupují podle podobné systematické struktury a procesu, ale v těchto federálních systémech, obzvláště v Rakousku, hrají také velmi důležitou roli regionální zemské vlády (Länder).

Třetí tradicí je **řízení využití území**, kde je plánování více spojeno na strategické i místní úrovni s užšími úkoly řízení změn ve využití území. Hlavním příkladem této tradice je Spojené království, kde regulace byla a je silně a efektivně hnána cílem zajištění udržitelného rozvoje a růstu. V této situaci místní orgány přejímají většinu plánovací práce, ale centrální správa je také schopna projevit určitý stupeň moci. Buď prostřednictvím dozorování systému, nebo stanovením centrálních politických cílů. Irsko a Belgie možná měly podobnou historii, i když se nyní pohybují spíše směrem k více komplexním přístupům.

Čtvrtou tradicí je tradice **urbanismu**, která má silnou architektonickou příchuť a zajímá se o urbanistické návrhy, vzhled měst a ří-

zení výstavby. To bylo významným rysem členských středomořských států. V těchto případech byla regulace garantována prostřednictvím rigidního zónování a zákonů. Existuje velká rozmanitost zákonů a směrnic, ale systémy samy o sobě nejsou dobře založené a nepožívají velké politické priority ani podpory veřejnosti. Výsledkem je, že byly méně efektivní při řízení rozvoje. Tak jako u všech výše uvedených tradic i zde je patrná změna v přístupu vlády a snaha na všech úrovních ustanovit pevnější řízení plánování a rozšířit záběr územního plánování.

Výše zmíněné tradice dávají tušit rozdílnost stylů formálních systémů územního plánování. V závěrečné části této zprávy bude pojednáno o otázkách srovnání těchto systémů v praxi. V následující části je rozebrán dopad nejvýznamnějších kontextuálních faktorů na tradice územního plánování.

Kontext a principy

V této části jsou popsány a shrnuty tři kontextuální faktory, které hrají základní roli v určování charakteristických rysů systémů územního plánování členských států. Jsou to:

- ústavní zákon;
- struktura vlády a odpovědnost za územní plánování;
- právní rámec.

Svazky věnované jednotlivým zemím popisují širší spektrum faktorů a jejich význam pro strukturu a fungování územního plánování.

Ústavní zákon

Základní rysy územního plánování jsou často zakomponovány v ústavách členských států. Budeme se dále zabývat dvěma otázkami souvisejícími s ústavou:

- Za prvé – do jaké míry definuje ústava práva a odpovědnosti vlád a jednotlivců? V některých zemích definuje ústava specifická práva ve vztahu k územnímu rozvoji, vlastnictví pozemků a nemovitostí. Tato práva potom ovlivňují organizaci, priority a fungování územního plánování.
- Za druhé – jakou strukturu vlády stanoví ústava a jak rozděluje odpovědnosti ve vztahu k funkcím územního plánování? Struktura vlády je samozřejmě hlavním faktorem ve fungování plánování. V některých zemích může jít ústava až do ochrany autonomie nižších úrovní před intervencemi na národní úrovni.

Existuje mnoho příkladů, kde ústava stanovuje základní práva, která mají dopad na územní plánování. Například v Nizozemí a Španělsku zaručuje ústava právo na kvalitní domov pro všechny občany. To vysvětluje částečně důraz, který oba systémy kladou na zajištění bydlení. V Itálii zaručuje také ústava právo na práci a domov. Ústavní zákon v Nizozemí jde ještě dále a požaduje po místních orgánech zajištění dobrých životních podmínek a ochranu a zlepšování životního prostředí. Je možné debatovat o tom, že tímto způsobem ústavní ustanovení dávají zvýšenou legitimitu opatřením prováděným prostřednictvím územního plánování. V některých případech takto vznikají dokonce velmi zvláštní úpravy. Například v Německu se ústavní princip, podle kterého existuje právo na rovnocenné životní

podmínky v celé zemi, odráží velmi konkrétním způsobem v mechanismu *Finanzausgleich*, tj. přerozdělování zdrojů mezi jednotlivými zeměmi (Länder).

Ústavy zaručují i jiná práva, která mohou být s cíli a politikami územního plánování v konfliktu. Například ve Finsku a Portugalsku ústava efektivně zaručuje vlastníkům pozemků právo stavět na vlastních pozemcích. To bylo jedním z faktorů, který způsobil problém neustálého rozvoje výstavby letních chat v pobřežních oblastech, kde je třeba se zaměřit na oblast ochrany životního prostředí. V Portugalsku právo na stavbu vyústilo v presumpci povolení stavby tam, kde neexistuje žádný plán, i když i to je třeba prověřovat prostřednictvím procesu povolování a i tento stav může být plánem zvrácen.

V procedurálních záležitostech mohou ústavy garantovat žadatelům i třetím stranám práva vznášet námítky a/nebo se odvolávat proti územně plánovacím rozhodnutím u soudů. Normálně je toto právo omezeno na situace, kdy nebyl dodržen správný právní postup (na rozdíl od odvolání k vyšším správním instancím ve věcech politiky). Nakonec ústavy mohou také definovat povinnosti veřejných orgánů, vlastníků pozemků a stavebních investorů ve vztahu k otázkám kompenzací a zvýšení atraktivity nemovitostí. Otázky práv podávat námítky proti územně plánovacím rozhodnutím a otázky dalších povinností jsou podrobněji popsány v dalších částech.

Některé země mají jen několik málo specifických ústavních ustanovení, která se vztahují k územnímu plánování. V takových případech jsou práva a povinnosti občanů a organizací ve vztahu k územnímu pláno-

vání stanovena zákonem. (Tak tomu je ve Spojeném království, kde neexistuje písemná ústava, ale je to také případ jiných zemí, kde se ústavy nezabývají záležitostmi územního plánování.) V těchto případech mohou být práva a povinnosti týkající se územního plánování méně jasná.

Struktura vlády

Jedním z hlavních úkolů, které mají ústavy, je definovat jednotlivé stupně vlády a jejich pravomoci včetně těch, které se vztahují k územnímu plánování. Nicméně ne vždy tomu tak v praxi je. Například ve Francii (kde ústava deleguje tuto odpovědnost na zákonodárny sbor) a ve Spojeném království (kde není žádná kodifikovaná ústava). V těchto případech jsou odpovědnosti jednotlivých stupňů správy pod centrální vládou definovány národní legislativou a je možné je změnit ustanoveními nových zákonů, čehož se dá dosáhnout obecně snáze než změny ústavy.

Každý členský stát má jedinečnou vládní strukturu. Je tedy těžké generalizovat dopady ústavních ustanovení, která se týkají vlády, na praxi územního plánování. Zhruba je možné státy rozdělit na federální, regionální a unitární. Federální systémy poskytují sdílené nebo spojené pravomoci, rozdělené mezi národní vládu a státy tvořící federaci, i když jedna úroveň může mít v některé oblasti kompletní autonomii. Některé členské státy nejsou federální v pravém slova smyslu (tzn. společenství států tvořící federaci), ale stále mají silné regionální úrovně správy stanovené ústavním zákonem. Jednotné systémy mají zakotvené pravomoci v národní vládě, ale ty mohou být vykonávány prostřednictvím regionálních nebo provinčních úřadů, pokrývajících svou působností část území

státu, nebo mohou být delegovány na regionální, provinční nebo místní státní správy.

Tato kategorizace se dále komplikuje asymetrickou povahou mnoha vládních struktur, kde ústava nebo jiný zákon deleguje různé stupně autonomie a pravomoci na regiony v různých částech země. Ústavní ustanovení jsou také často efektivně novelizována legislativou nižšího stupně a běžnou praxí. Vládní struktura každého z členských států je shrnuta v tabulce A.1. Je třeba poznamenat, že v některých zemích procházejí vládní struktury reorganizacemi a, jak již bylo popsáno, v rámci jednotlivých kategorií existují významné odchylky.

Za prvé – v jednotných státech existuje všeobecné pravidlo, že legislativu týkající se územního plánování vytváří národní vláda a tato legislativa je potom aplikována na celou zemi. To je v podstatě případ Dánska, Finska, Francie, Řecka, Irska, Lucemburska, Nizozemí, Portugalska, Švédska a Spojeného království. Nicméně rozsah delegovaných pravomocí na nižší úroveň se velmi liší. V Řecku bylo územní plánování výhradně odpovědností ústřední vlády, i když mnohé z úkolů byly vykonávány prefekturami. Irsko, Portugalsko a Spojené království jsou také označovány za jednotné státy, a přesto v těchto případech hrají místní vlády velmi významnou roli. V Portugalsku a Spojeném království je navíc ta komplikace, že části těchto zemí požívají určitý stupeň autonomie. Některé jednotné státy je možno popsat jako vysoce decentralizované, s regionálními a/nebo místními orgány, kterým je garantována značná autonomie. To je případ, v různých obměnách, Dánska, Finska, Francie, Nizozemí a Švédsko. V každém „centralizovaném jednotném

Tabulka A.1: Systémy veřejné správy

Unitární (s různou úrovní decentralizace)	Moc náleží národní vládě i když určité kompetence mohou být delegovány do vládních expozitur pro specifické územní jednotky, anebo přímo na místní správu.	Dánsko Finsko Francie Řecko Irsko Lucembursko Nizozemí Portugalsko Švédsko Velká Británie
Regionalizované	Moc náleží národní vládě a celkům na nižší úrovni, přičemž rozvržení je stanoveno ústavou anebo specifickým statutem.	Itálie Španělsko
Federální	Moc je rozdělena mezi národní a „regionální“ vlády. Z nichž každá má autonomii v určitých sférách, včetně možnosti tvorby zákonů.	Rakousko Belgie Německo

státu“ prochází vládní a správní struktura určitými změnami, především na regionálních úrovních. Například Francie udělala v posledních letech velký pokrok v posílení pozice správy na regionální úrovni.

Za druhé – federální státy mají společný rys sdílení pravomocí mezi národní vládou a další úrovní – spolkové země v Rakousku a Německu a regiony v Belgii. Ve federálních systémech vyvstávají významné rozdíly v rámci jednotlivých členských států jako důsledek autonomie na regionální úrovni, ale i zde se dopad těchto rozdílů liší v jednotlivých zemích. Rozdíly jsou zvláště nápadné v Belgii, kde národní vláda nemá v otázkách územního plánování žádné kompetence a v každém ze tří regionů platí jiný nezávislý zákon o územním plánování. V Rakousku je podobná situace. Národní vláda nemá žádné kompetence v oblasti územního plánování, ale plánování na národní úrovni je zaštitěno společným fórem, které má poradní hlas, a ve kterém národní vláda a spolkové země mají rovnocenné pozice. V Německu je odpovědnost za legislativu územního plánování sdílená mezi národní vládou a spolkovými zeměmi. Ná-

rodní vláda má vůdčí postavení v oblasti zákonodárné, spolková vláda v oblasti správní.

Za třetí – dva členské státy, Itálie a Španělsko, není možné charakterizovat jako plně federální, ale přesto mají silnou regionální strukturu včetně její značné autonomie a včetně legislativních orgánů na této úrovni. Tyto státy charakterizujeme jako regionalizované. Tyto regiony mají zákonodárné pravomoci, ale pouze v rámci legislativy schválené národní vládou. V obou zemích se autonomie regionálních vlád liší jedna od druhé. V Itálii má pět *regioni* zvláštní statut s rozšířenými pravomocemi k řízení vnitřních záležitostí. Ve Španělsku mají zvláštní statut a rozšířené pravomoci čtyři *comunidades autonomas*. Jsou i jiné rozdíly mezi regiony, z nichž některé mohou být více závislé na národní vládě, jiné méně. Výsledkem je velmi složitý obraz, kde je obtížné přesně generalizovat ve věcech systémů a zásad územního plánování.

Je možné namítat, že mnohé z ostatních členských států jsou také částečně regionalizované, protože určitým regionům byl udělen zvláštní statut a autonomie, a tím byla

vytvořena asymetrická vládní struktura. V Portugalsku je pevninská část jednotným státem, zatímco ostrovním regionům, jakými jsou Madeira a Azorské ostrovy, byl udělen určitý stupeň místní autonomie (i když pravidla územního plánování stanovené národní vládou stále platí). Finské ostrovy Åland mají značnou autonomii ve věcech územního plánování. Ve Spojeném království jsou oddělené vládní odbory pro Wales, Skotsko a Severní Irsko s rozdílnými zákony pro následně dvě jmenované oblasti. Severní Irsko mělo vlastní legislativní orgán, jehož činnost je ale nyní pozastavena. Francouzská Korsika a zámořské *départements* požívají větší nezávislosti. Španělsko, Dánsko a Irsko mají určitou formu volených správ pod úrovní národní vlády, které mají svoji roli v oblasti strategického plánování. Z toho vyplývá, že ke generalizaci vládní struktury a jejího vlivu na systémy plánování je potřeba přistupovat obezřetně.

Výsledkem těchto různých vládních struktur je složité pole odpovědností v oblasti územního plánování v zemích EU. Shrnutí různých rolí a odpovědností různých úrovní vlády v členských státech je provedeno zde. V částech B a C jsou uvedeny další detaily z oblasti tvorby plánů a regulačních opatření na různých vládních a správních úrovních.

Na **národní úrovni** mají všechny vlády v členských státech s výjimkou Belgie určitou odpovědnost za oblast územního plánování. Rakouská vláda má také pouze omezené odpovědnosti. Jako druhý extrém může sloužit Řecko, kde nese celkovou odpovědnost za územní plánování jako jediný orgán národní vláda. Důležitá je v tomto směru pozice vlády také ve Spojeném království, Irsku a za jistých okolností i v Lucembursku.

Na **regionální úrovni** hrají primární roli v územním plánování belgické regiony a rakouské země. Německé země (Länder) a španělské či italské regiony mají též určitou autonomii vůči centrální vládě. Regionální (anebo provincionální) struktura je významná ve Francii, Dánsku, Finsku a v Nizozemí. Naproti tomu nemá regionální úroveň velký význam ve Spojeném království, Irsku a za určitých okolností také v Lucembursku.

Na **místní úrovni** mají místní orgány primární odpovědnost za regulaci řízení využívání území a tvorbu detailních plánů ve většině členských států s tím, že se vždy pohybují v rámci, kontrolovaném národní nebo regionální vládou. Pozice místních orgánů je nejsilnější v členských státech s jednotnou vládní strukturou a politikou decentralizace. Dánsko, Finsko a Švédsko spadají do této kategorie. Nejmenší význam má pozice místních orgánů v Řecku. Místní orgány mohou často spolupracovat v oblasti tvorby strategických plánů. Standardně je to případ velkého počtu velmi malých orgánů, i když ve Spojeném království a Irsku jsou místní orgány daleko větší.

Vládní struktura a rozdělení pravomocí mezi úrovně státní správy má zásadní význam pro organizaci územního plánování především v tom, do jaké míry může být tato organizace charakterizována jako centralizovaná nebo decentralizovaná. Naopak územní plánování může hrát kritickou roli v efektivitě vládních struktur prostřednictvím usnadňování horizontální koordinace činností různých orgánů, oddělení a ministerstev, a vertikální integrace politiky mezi jednotlivými úrovněmi. Některé z otázek koordinace a integrace jsou diskutovány v po-

slední části této zprávy. Svazky případových studií ilustrují funkci integrace v různých odvětvích.

Je velmi důležité poznamenat, že v praxi neexistuje jednoduchá korelace mezi strukturou vlády a skutečným centrem moci a odpovědnosti za územní plánování. Struktura vlády a správy se také ne vždy shoduje s potřebou plánování funkčních koherentních územních celků a aspiracemi určitých lokalit. Výsledkem jsou mnohá přezkoumávání a v některých místech značné změny ve způsobu, jakým je funkce územního plánování naplňována. Jedním aspektem je v tomto směru rozšířené využívání nevolených orgánů se specifickými pravomocemi, jak bude popsáno dále.

V mnoha členských státech zastávají důležité funkce v územním plánování nevolené orgány. Zhruba je možné je rozdělit do dvou skupin. V první jsou orgány, které jsou v zásadě decentralizovanými nástroji ústřední vlády a které zajišťují, aby státní politika a programy byly prováděny na více místní úrovni. Například existují takové orgány v Rakousku pro *Districts*; ve Francii jsou to *regional préfecture a département*; ve Finsku *almeellinen ympäristökeskus*; v Německu *Regierungsbezirke*; v Lucembursku *Commission d'Aménagement*; v Portugalsku *Commissões de Coordenação Regional*; ve Švédsku *Länstyrelse*; a ve Spojeném království *intergrated regional offices*. Odpovědnosti takových orgánů jsou četné a rozdílné, ale zahrnují mimo jiné řízení rozdělování zdrojů a jiné finanční mechanismy pro zajišťování infrastruktury a pro účely ekonomického rozvoje nebo urbanistické regenerace, konzultace a dozor nad procesy formulace plánu orgánů nižší úrovně,

a v některých případech tvorbu plánů a rozhodování za orgány nižší úrovně.

V druhé skupině jsou ty orgány, které umožňují koordinaci politiky a spolupráci sousedících místních orgánů. Ty jsou vytvořeny z toho důvodu, že místní vlády jsou často příliš malými jednotkami pro efektivní strategické plánování nebo zajišťování nákladných infrastrukturních projektů. Odtud pramení potřeba sousedících obcí spolupracovat v zájmu svého vzájemného prospěchu. Takové orgány existují v Rakousku, kde například na základě zákona *Raumordnung Act* z roku 1992 byla v Salzburgu vytvořena možnost pro skupiny obcí spojovat se do regionálních plánovacích svazů k provádění efektivnějšího strategického plánování; ve Finsku jsou to *maakunnallinen liitto*; ve Francii *organismes de coopération intercommunale a agences d'urbanisme*. V Nizozemí rozsah sedmi urbanistických regionálních plánů vyžaduje těsnou spolupráci obcí.

A tak v celé Evropě existuje složité prolínání se administrativních úrovní vlády s určitou odpovědností za územní plánování. Na každém konci této hierarchie existuje v přístupu určitý stupeň konzistence. Všechny státy s výjimkou Belgie mají národní vlády, které udávají rámec a strukturu územního plánování. Na nejnižších úrovních, má většina států (Irsko a Spojené království jsou zřejmé výjimky) velký počet relativně malých místních orgánů. Místní orgány nesou obecně významnou odpovědnost v oblasti územního plánování. Výjimkou je zde Řecko, kde nejnižší úrovní s plánovacími pravomocemi jsou prefektury. Mezi těmito dvěma úrovněmi potom existuje složitá síť volených a nevolených orgánů, jejichž organizace

a pravomoci jsou velmi závislé na historickém, politickém a kulturním vývoji. Zjevná je obecná snaha decentralizovat rozhodovací pravomoci a odpovědnosti na nižší orgány, i když zároveň se objevují i jisté centralizační tendence ve smyslu vytvářet větší a přiměřenější územní oblasti pro plánování.

Právní rámec

Právní rámec územního plánování ve státech Evropské unie je velmi složitý s velkým podílem legislativy na úrovni národní a regionální. Organizace právního rámce má samozřejmě důležité dopady na zkoumání a pochopení funkce územního plánování, především z hlediska počtu a složitosti zákonů a administrativních úrovní, na kterých je možné zákony tvořit. Tabulka A.2 shrnuje hlavní zákony o územním plánování pro každý z členských států a podává také informace o nejnovějších novelizacích. I když každý členský stát má svůj specifický právní rámec, je možné zhruba rozlišit tři kategorie těchto systémů.

První z nich je skupina členských států, které mají jeden základní zákon, který poskytuje východisko pro regulaci výstavby a přípravu plánovacích nástrojů. To je většinou doplněno malým počtem dalších zákonů, které pokrývají takové specifické oblasti jako jsou památky, urbanistická obnova a hodnocení dopadů na životní prostředí. Vedle toho může také existovat legislativa např. pro pravomoci místní vlády a parcelování pozemků. Samotné nástroje plánování se mohou stát součástí zákona. Takové zákony se přirozeně čas od času novelizují a doplňují legislativními předpisy druhého stupně jako jsou směrnice a nařízení. Severoevropské země mají tendenci používat tento model, který, i když je složitý, posky-

tuje primární centrální referenci na hlavní zákon.

Druhou kategorii představuje malý počet zemí, které se drží zcela odlišného modelu. V Řecku, Itálii a Portugalsku sestává legislativa pro územní plánování z velkého počtu zákonů, vyhlášek a směrnic, z nichž každá zvlášť zajišťuje určitý plán nebo jiný nástroj či postup. V těchto případech je obtížné identifikovat nějaký jednotící legislativní rámec systémů územního plánování. Toto jsou také země, které mají tendenci mít velký počet různých typů plánovacích nástrojů jedinečných pro každou situaci.

Třetí skupinou jsou členské státy s regionálními nebo federálními vládami, ve kterých regionální úroveň hraje při formulaci legislativy územního plánování důležitou roli. V Rakousku, Belgii a Španělsku si regionální vlády vytvořily nebo začínají vytvářet svůj vlastní právní rámec pro územní plánování. To má velmi závažné důsledky a vytváří se tak značné rozdíly mezi územně plánovací legislativou regionů, ve které se odrážejí místní podmínky a priority. Například ve Španělsku mnohá autonomní společenství velmi pokročila ve vytváření své vlastní legislativy územního plánování a tím změnila své systémy územního plánování v rámci národní legislativy. Tento přístup se nejvíce uplatňuje v Belgii, kde nesou regionální vlády plnou odpovědnost za územní plánování. (Kompetence v oblasti územního plánování byly postoupeny na 15 let). Německo je zemí, která také patří do této skupiny díky svému federálnímu systému vlády, ale v tomto případě existuje větší míra konzistence nastolené prostřednictvím národního federálního zákona. Znovusjednocení Německa však

Tabulka A.2: Právní rámec a hlavní legislativa

Belgie	1962 Spatial Planning Act (All) 1991 <i>Ordonnantie houdende Organisatie van de Planning en de Stedebouwn/Ordonnance Organique de la Planification et de Urbanisme</i> (B) 1962 <i>Wet Houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en Stedebouwn</i> (1962 Spatial Planning Act) Frequently amended by futher decrees. Currently under review (F) 1984 <i>Code Wallon de l'Aménagement du Territore, de l'Urbanisme et du Patrimoine</i> (last edition 1994) (W)
Dánsko	1992 Planning Act
Německo	1986 <i>Baugesetzbuch</i> (BauGB) (Federal Building Code) amended in 1990 by Reunification Treaty and in 1993 by the <i>BauGB Massnahmen Gesetz</i> (Supplement to Code)
Řecko	1983 L. 1337 Act on Extension of Town Plans and Urban Development Law L. 1577/1985 General Building Regulation. Extremely complex planning legislation with many separate laws and regulations
Španělsko	1992 <i>Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen de Suelo y la Ordenación Urbana</i> and several laws by Regional Governments or Autonomous Communities
Francie	1995 <i>Loi d'Orientation sur le Developpment et l'Aménagement du Territoire</i> (Planning and Development Act) Code de l'Urbanisme (code of urban planning law)
Irsko	1963 Local Government (Planning and Development) Act as amended by subsequent Planning Acts together with Local Government (Planning and Development) Regulations
Itálie	1942 Law No. 1150, 1967 Law No. 765, 1977 Law No. 10, Regional Laws
Lucembursko	1937 <i>Loi sur l'aménagement des villes et agglomerations importantes. 1974 Act on Aménagement Général du Territoire</i> (General Planning Act) 1982 Act on Environment, 1993 Act Nature Parks
Nizozemí	1965 <i>Wet op de Ruimtelijke Ordening</i> (Spatial Planning Act) major amendments in 1985 and 1994
Rakousko	<i>Länder</i> spatial planning acts (mostly amended 1992-4)
Portugalsko	Many different laws for sector of gefining individual parts of the system frequently amended by further decrees. Main law for spatial planning is the <i>Lei dos Solas Decree Law</i> no 794/76. New framework law being discussed
Finsko	1958 <i>Rakennuslaki</i> (Building Act) Latest revisions 1989, 1990, 1992, 1994 and 1996
Švédsko	1987 <i>Plan-och Byggnadslagen</i> (The Planning and Building Act)
Velká Británie	1990 Town and Country Planning Act (1972 Act in Scotland) amended in 1991 by the Planning and Compensation Act

vneslo do systému územního plánování v nově připojovaných zemích zjednodušené a dodatečné postupy (které budou ale v řádném termínu odstraněny).

Tento přehled porovnává systémy územního plánování v jejich stavu k lednu 1994. V tomto textu i svazcích jednotlivých zemí jsou místa, kde systémy procházejí změnami, označena poznámkami. Nicméně je důležité si uvědomit, že velké množství legislativy z oblasti územního plánování je v celé Evropské unii ve stavu změn. Ve skutečnosti jeden z klíčových trendů, které popisuje tato publikace, je dynamická povaha systémů územního plánování v Evropě. Většina systémů zaznamenala hlavní modifikace po roce 1990.

Členské státy, které přistupovaly do EU v roce 1995, také novelizovaly svou legislativu v souvislosti se svým novým členstvím. Reorganizace struktury a odpovědností regionálních a místních vlád v rámci členských států měla dopad na systémy územního plánování. Obecněji řečeno, vlády se snažily přizpůsobit své systémy územního plánování rychle se měnícím ekonomickým a sociálním podmínkám, jak je uvedeno níže.

Nastupující trendy

V průběhu zpracování této srovnávací studie bylo identifikováno několik nastupujících trendů, které budou mít pravděpodobně značný vliv na organizaci a implementaci systémů územního plánování. Následující rozbor zva-

žuje míru konzistence a směry trendů rozdělených do oddílů s následujícími názvy:

- vztahy ústřední a místní vlády;
- flexibilita a jistota rozhodování;
- struktura vlády;
- vliv Evropské unie na systémy územního plánování.

Vztahy ústřední a místní vlády

Existují dva odlišné trendy v rozdělení pravomocí a odpovědností mezi jednotlivými stupni orgánů v členských státech. Jeden trend se zaměřuje na rozdělení pravomocí a odpovědností za strategické plánování mezi ústřední a regionální vlády (různé typy regionální správy byly popsány v části o struktuře vlády). Druhý se soustřeďuje na odpovědnosti za rozhodování na detailní úrovni a na změnu postavení místních a obecních stupňů správy. Tyto otázky se dále komplikují v souvislosti se složitostí vztahů mezi ústředními a místními vládami.

Odpovědnost za rozhodování v oblasti územního plánování může zjevně připadnout regionálním nebo místním vládám, ale kontrola zdrojů nebo pravomocí dozoru a intervencí zůstává v ústředí. Naopak státy, které mají unitární strukturu a jsou tedy ve skutečnosti centralizované, mohou předat značné pravomoci přímo na orgány na místní úrovni. Tyto aspekty by tedy měly být brány v úvahu při hodnocení následujících zjištěných trendů.

Částečně může být rozdělení pravomocí a odpovědností za oblast územního plánování ovlivněno otázkami subsidiarity a není

tedy překvapující, že v řadě členských států jsou prováděny značné změny. Hlavním trendem je zvýšení pravomocí a odpovědností regionálních správ za oblast územního plánování. V některých členských státech, především Belgii, Německu a Španělsku je tento proces v podstatě dokončen. V jiných zemích včetně Finska, Francie, Řecka, Nizozemí a Portugalska je trend nastolen, ale přesto stále zůstávají značné pravomoci a odpovědnosti na národní úrovni. V Portugalsku je upravována struktura tak, aby byl možný přesun pravomocí a odpovědností z národní na místní úroveň. Nicméně rozsah tohoto přesunu se různí a například v Řecku, Itálii, Irsku a Spojeném království zůstávají podstatné pravomoci v oblasti strategického plánování na národní úrovni.

Rozšiřují se známky decentralizace rozhodování na nejnižší úrovni správy, jmenovitě na obecní úroveň. To je evidentní v Belgii, Finsku, Itálii, Lucembursku, Španělsku a Švédsku. V některých členských státech je proces decentralizace z velké části u konce, v jiných právě probíhá. Je však důležité zdůraznit rozdíl mezi pravomocemi a odpovědnostmi. Zatímco odpovědnosti se stále více decentralizují, téměř ve všech členských státech existuje také požadavek, aby plány na místní a obecní úrovni byly konzistentní s plány, které byly zpracovány na vyšším stupni správní struktury. To lze popsat jako princip „framework control“ (rámcového řízení), kterým jsou rozhodovací odpovědnosti na místní úrovni uděleny v momentu, kdy je vyšším orgánem v souladu s regionálními a národními cíli schválen místní rámec a detailní plány využití území. Takové trendy jsou patrné v Belgii a Portugalsku, kde schválený *Plano Director Municipal* nejenom dává právo obcím schvalovat

detailní plány využití území, ale také zpřístupňuje specifické mechanismy financování ústřední vlády. Ve skutečnosti některé členské státy vyžadují spolupráci mezi jednotlivými stupni správy tak, aby byl vytvořen promyšlený a konzistentní soubor plánů.

Současně s decentralizací rozhodování na místní úrovni agregují některé členské státy, jmenovitě Rakousko a Nizozemí, sousední obce a vytvářejí tak městské regiony pro tvorbu rozsáhlých urbanistických plánů. Tento směr je reakcí na obtíže, spojené s plánováním velkých konurbací s velkým počtem správ a je pokusem vytvořit funkční plánovací regiony pro účely strategického plánování. Ve všech případech závisí na místních komunitách a obcích, které musí se spoluprací souhlasit.

V menším počtu zemí je patrná tendence zvětšovat centralizaci pravomocí, zatímco odpovědnost za tvorbu místních plánů (rámcových i detailních) a odpovědnost za rozhodování ve věcech rozvoje zůstává místní veřejné správě. Ve Spojeném království se zvýšeným „národním“ vedením tvoří těsnější rámec, ve kterém musí fungovat místní orgány (i když je toto vedení připravováno samostatně pro každý ze čtyř národů, tvořících Spojené království). Další tendencí je vytváření národně řízených orgánů se specifickými odpovědnostmi v určitých místních oblastech. Jasným příkladem je Spojené království, kde jsou vytvářeny *urban development corporations* a jiné nevládní veřejné orgány, které se zabývají implementací cílů územního plánování v omezených geografických oblastech, většinou za účelem urbanistické regenerace. Takové instituce mohou být nezávislé na místních orgánech, i když s nimi často těsně spolupracují. Také

v Irsku existuje řada národně řízených organizací s místními odpovědnostmi.

Nakonec existuje skupina zemí, jejichž systém se jeví jako stabilní a které jsou popisovány jako decentralizované. Sem patří Rakousko, Dánsko, Finsko, Německo (navzdory tomu, že znovusjednocení si vyžádalo značné změny v nových zemích při zavádění decentralizovaného systému ze západního Německa, včetně formování místní správy a nových zemí samotných) a Švédsko.

Vypadá to tedy tak, že ve většině evropských zemí existuje touha více delegovat odpovědnosti v oblasti územního plánování na místní stupně správy. Zda decentralizace odpovědností zahrnuje či nezahrnuje skutečný přenos pravomocí, je obtížná otázka, na kterou zde nemůžeme dát vyčerpávající odpověď.

Flexibilita a jistota rozhodování

Druhým aspektem, který charakterizuje systémy územního plánování v Evropě, je rozsah, v jakém systémy územního plánování poskytují jistotu při rozhodování nebo zůstávají flexibilní a citlivé ke změnám okolností. To se často vztahuje k míře, do jaké je daný systém deterministický či naopak volný. V deterministickém systému je vztah mezi politikou a řízením určován závazným detailním plánem využití území. Ve volném systému je každé rozhodnutí předmětem správních a politických úvah, odvíjejících se na základě plánu, který poskytuje k těmto rozhodnutím obecné vodítko. U obou přístupů existují výhody i nevýhody. Flexibilnější volný systém umožňuje, aby rozhodnutí rychle reagovala na změny okolností. Deterministický správní proces, kdy udělení sta-

vebního povolení by mělo teoreticky potvrzovat rozhodnutí, učiněná při schvalování detailních plánů využití území, může na druhou stranu poskytovat investorům a komunitám větší jistoty, týkající se povolených využití území.

Všechny systémy v sobě nesou prvky obou ideálních typů. Tato jednoduchá dichotomie, rozlišující pouze flexibilitu a jistotu, je příliš velkým zjednodušením skutečné situace v Evropě, protože skutečné systémy územního plánování se snaží vyrovnávat tyto dva dichotomní a protichůdné cíle. Existuje touha kombinovat výhody obou přístupů. Skutečná plánovací praxe ukazuje, že systémy, které fungují relativně úspěšně v rigidnějším prostředí, mají mechanismy, které do nich vnášejí flexibilitu, zatímco systémy, které se snaží používat pravidla a zásady územního plánování příliš rigidně, se ocitají v nesnážích. Volné systémy se snaží najít cesty, jak poskytovat větší jistoty perspektivním investorům a tak se ve skutečnosti vytváří větší podobnost mezi deterministickými a volnými systémy, než bylo na začátku popsáno. To samozřejmě neznamená, že se základní rozdíly mezi systémy odstraňují, ale spíše to ukazuje na snahu plánovací praxe kombinovat výhody flexibility a schopnosti reakce s jistotou.

Ve Spojeném království, které je prvním příkladem volného systému rozhodování, se nyní začíná klást větší důraz na zvyšování jistoty a konzistence rozhodování prostřednictvím zavádění „plánem určeného“ systému řízení rozvoje. Status místních politických nástrojů ze zvyšuje. Každý místní plánovací orgán musí nyní vytvářet plán využití území pro celou oblast. Vláda též vytvořila úplnější politické směrnice, které

zohledňují principy udržitelného rozvoje. Očekává se, že to poskytne větší jistotu, že rozhodnutí budou odpovídat těmto politickým dokumentům.

Jinde v Evropě byly místní rámcové nebo detailní plány využití území charakterizovány svou právně závaznou povahou a tím i větší jistotou a rigiditou. Ve většině evropských systémů se objevují jasné známky existence flexibility rozhodování a existují aspirace, že by se systémy měly stát méně nařizující v oblasti určování přesného využití území, aby bylo umožněno těm, kteří jsou za územně plánovací rozhodování odpovědní, rychleji reagovat na měnící se ekonomické, sociální a jiné podmínky. Míra, do jaké rozvojová rozhodnutí skutečně odpovídají detailním plánům využití území, a role plánů při realizacích jsou velmi složitými otázkami. Některé případové studie v jednotlivých tematických svazcích kompendia ukazují, že v praxi existuje větší míra flexibility.

Obecně řečeno, mnohé země kladou velký důraz na hierarchii plánů a na míru shody plánů nižší úrovně s principy vytyčenými na úrovni vyšší. Mechanismy, kterými se vnášejí do detailních plánů flexibilita, jsou četné a různorodé.

Často bylo vyčítáno, že se některé detailní plány ve snaze postihnout všechny eventuality stávaly příliš složitými. Alternativní přístup spočívá ve vytváření právně závazných plánů, které jsou svým charakterem více obecné a identifikují široké typy využití území s tím, že detaily mohou být dopracovány později. Takový přístup byl zaveden v Nizozemí reformou zákona *Spatial Planning Act* v roce 1985. Podobně také ve Francii pozemky označené v POS jako „NA“ představují nerozvinuté po-

zemky, v dané chvíli bez nezbytné infrastruktury, ale s potenciálem pro budoucí rozvoj.

V mnoha případech zákon a procedura dovoluje přijímat rozhodnutí, která nejsou v souladu s detailními požadavky plánu. To lze povolit, jestliže je navrhovaný rozvoj v souladu širokými principy detailního plánu využití území nebo s rámcovým plánem. V takových případech mohou být povoleny odchylky od detailu, nikoliv však od principu. V Belgii může obec udělit výjimky za předpokladu, že jsou malé a neodporují principiálním rysům plánu, a že jsou schváleny vyšším orgánem (závazné doporučení *decentralised government official*). Podobné možnosti volného rozhodnutí existují v Dánsku a Nizozemí. Alternativně mohou být povoleny rychlejší a zjednodušené modifikace plánu, například zjednodušené procedury modifikací plánu *Bebauungsplan* v Německu.

V Irsku, zatímco *development plan* definuje pevné využití a povolené činnosti ve vytyčených lokalitách, je flexibilita klíčovým rysem systému, který umožňuje reagovat na převládající ekonomické podmínky a dostupnost zdrojů. Zde může být pro různé účely nebo pro rozhodování, které vede k podstatnému porušení plánu, povoleno zónování.

V některých zemích, které formálně vyžadují, aby jakýkoli rozvoj byl v souladu se závazným plánem, mohou být přijata rozhodnutí v rozporu s právě schvalovaným novým plánem. V Itálii nebyl systém schopen reagovat na rychle se měnící okolnosti a rigidní plány. Místní správy nyní hojně využívají „dodatkový mechanismus“, který je vytvořen pro výjimečné okolnosti. Důraz na sektorovou integraci, který umožňuje míst-

ním správám obejít normální plánovací procedury, snížil poctivost tohoto systému. Za takového stavu jsou povolovány i podstatné odchylky od existujících plánů. Podobné příklady jsou evidentní i jinde, především tam, kde se do systému zavádí flexibilita, aby se tak daly vyřešit určité otázky nebo problémy. Například jsou povoleny zrychlené procedury při přípravách a revizích *Bebauungspläne* v Německu, kde se takto řeší urgentní problémy s výstavbou nových bytů v oblastech s jejich nedostatkem.

A tak, zatímco mnoho systémů v sobě obsahuje právně závazným charakterem plánů zásadu jistoty, většina z nich se snažila a stále snaží zavádět větší flexibilitu. Ve většině zemí je očividný vysoký stupeň jistoty, pramenící z právní závaznosti detailních plánů využití území. Při bližším prozkoumání je však jasné, že se mohou provádět rozhodnutí v rozporu s detailními ustanoveními plánů, nebo předtím, než je plán schválen. Mnoho zemí diskutuje o potřebě větší flexibility a volnosti. Například ve Španělsku převládá obecný pocit, že plánovací systém je příliš restriktivní a příliš definovaný, a že je obtížné mu vyhovět. Existují tendence zavádět mechanismy, které by urychlily plánovací procesy a udělaly nařízení pro výstavbu a využití území flexibilnějšími.

Struktura vlády

Struktura vlády ve vztahu k územnímu plánování prodělává v rámci členských států určité změny, a to především v důsledku rozpoznání důležitosti strategických a transnárodních otázek. Důkazem toho je zvyšující se důležitost regionálních úrovní správy s tím, jak tyto úrovně přebírají odpovědnosti od národní vlády (viz výše), a též vzrůstající potřeba zajišťovat návaznost na regionální

(a také na národní) úrovni v souvislosti s přístupem k evropským fondům.

Kromě „regionalizace“ probíhá ve vládní struktuře také řada jiných změn, které mají dopad na územní plánování.

- V řadě členských států byla vládní struktura a rozdělení pravomocí a odpovědností relativně stabilní. Například v Rakousku, Dánsku, Německu (i když stále probíhá reorganizace hranic působnosti místních vlád v nových zemích), Irsku a Švédsku.
- Zvyšující se trend směrem k regionalizaci, kde pravomoci jsou buď postoupeny dolů z úrovně ústřední vlády, například v Belgii nebo nedávno také v Řecku, nebo kde se k přípravě regionálních plánů formují spolupracující skupiny místních orgánů, například ve Finsku a Lucembursku.
- Zavedení městských regionů jako regionálních veřejných orgánů, i když často ne jako zvláštní úroveň veřejné správy, například v Nizozemí, Itálii nebo Řecku (s působením metropolitních plánovacích organizací ve dvou největších městech).
- Snižování počtu orgánů s odpovědností za územní plánování v členských státech, ať již je to na regionální úrovni, například ve Francii, kde stávajících 22 regionů spolupracuje v rámci 7 větších regionů, nebo na místní úrovni, kde dochází k redukci počtu komun/místních orgánů, například ve Francii, částech Spojeného království a Řecku (kde nedávno zavedené oblastní výbory seskupují několik malých místních orgánů dohromady).

- Změny na úrovni ústřední vlády, vedoucí ke zlepšení koordinace různých odvětvových politik, například kombinací územního plánování a životního prostředí v rámci jednoho ministerstva, jako je tomu ve Finsku, Řecku a Španělsku nebo vytvářením interních ministerských výborů, jako je tomu ve Francii, Irsku a Portugalsku.

Se změnami ve vládní struktuře je těsně spojena decentralizace (viz Vztahy ústřední a místní vlády).

Vliv Evropské unie na územní plánování

Vliv Evropské unie je znát jak na organizaci systémů územního plánování (včetně zavádění nových nástrojů), tak na politikách, které tyto systémy provádějí. Vliv EU na politiky je probrán v sekcích E a F. Tato část se zaměřuje na důležité dopady na systémy. I když existuje několik příkladů, kde evropské záležitosti obecně nebo Evropská unie sama měla doposud jednoznačný a přímý vliv na systémy územního plánování členských států, jasnou výjimku představuje v tomto směru Irsko (viz dále).

Doposud neexistují žádné významné příklady nových formálních mechanismů pro přeshraniční spolupráci v oblasti územního plánování, i když právě to je žhavým tématem diskuse ve všech členských státech. Přeshraniční spolupráce existuje ve formě společných pracovních skupin, které informují statutární orgány územního plánování při přípravě nástrojů pro hraniční oblasti v daných zemích. (Přeshraniční územní plánování je diskutováno v části B).

Evropská unie ovlivnila přímo územní plánování v členských státech prostřednictvím:

- legislativy, především směrnic týkajících se věcí životního prostředí;
- politiky ve věcech s územně plánovacím podtextem, jakými jsou transevropské sítě, reforma společné zemědělské politiky apod.;
- formulace a implementace politiky, jmenovitě politiky koheze, podporované strukturálními fondy.

Evropská unie měla také nepřímý vliv v tom směru, že posílila uvědomění důležitosti transnárodních a přeshraničních otázek.

Zákon o životním prostředí Evropské unie je nejkonzistentnějším evropským faktorem, který ovlivňuje územní plánování členských států. Otázky životního prostředí se stávají mocnou silou v procesu utváření plošného uspořádání územního rozvoje v Evropě, a to jak prostřednictvím jejich vlivu na systémy a zásady územního plánování, tak interakcí nových mechanismů a zásad, navrhovaných specificky pro účely ochrany životního prostředí. Představa „udržitelnosti“ se nestává pouze hlavním faktorem pro definici a implementaci politiky územního plánování, ale i pro nástroje a procedury územního plánování. Tyto faktory se odrazily v politice a krocích EU, které jako důsledek pomohly utvářet odezvy a reakce v členských státech.

Směrnice o hodnocení životního prostředí ovlivnily situaci ve všech zemích, včetně těch, které se staly členy až od roku 1995. Metody implementace směrnic o životním prostředí i jiných směrnic, především o stávajících mechanismech regulace a podpory využívání území, se různí. V některých

zemích, například v Dánsku, Irsku a Spojeném království, bylo hodnocení životního prostředí zavedeno jako novela nebo dodatek stávajícího zákona o územním plánování. V jiných zemích, jako například Finsku, Řecku a Itálii, bylo hodnocení životního prostředí zavedeno jako samostatný právní požadavek, který je spojen se systémem plánů a stavebních povolení. Výsledkem je, že v prvním případě se hodnocení životního prostředí stává součástí procesu regulace využití území. V druhém případě funguje hodnocení životního prostředí samostatně a obecně je vyžadováno ještě předtím, než se posuzuje nebo vystavuje stavební povolení.

Řada členských států věnovala pozornost významu mechanismů Evropské unie na ochranu životního prostředí, především pak těch, které jsou zaváděny prostřednictvím *Habitats Directive*. Potenciální zvláštní oblasti ochrany jsou často zaznamenávány a/nebo vyhlášeny prostřednictvím stávajících nástrojů politiky územního plánování. Zda jsou nezbytné nové nástroje nebo ustanovení, aby bylo dosaženo souladu se směrnicí, není jisté. Jasně je to, že takovým místům je dopřávána vyšší priorita při rozhodování o rozvojových návrzích.

Další transnárodní politická opatření a politiky, definované Evropskou unií, které měly důležitý dopad na systémy územního plánování členských států, jsou především Transevropské sítě (TEN) a Společná politika zemědělství (CAP). Důležitosti TEN byla věnována pozornost ve více periferních oblastech Evropské unie, jako např. v regionech Finska (jehož spojení se severozápadním Ruskem je pro Evropskou unii důležité), v Irsku, Portugalsku a Španělsku. Například ve

Španělsku byl zpracován národní plán infrastruktury, který má zásadní územní dopady na rozvojové příležitosti. Vzájemné vztahy jsou zvažovány v rámci teritoriálních plánů nebo v *planes directores territoriales de coordinación*. Nicméně i v oblastech centrálních má TEN vliv. V Dánsku, Francii a Německu mají TEN důležitou úlohu při zpracovávání a implementaci národní územní politiky. Jsou také důležité pro nástroje regionálního územního plánování v Belgii.

Je třeba se též zmínit o vztahu mezi nástroji, používanými k programové investiční podpoře prostřednictvím EU fondů (včetně rámce podpory Společenství) a mezi nástroji územního plánování. Přesný vztah je obtížné určit, ale první závěr je ten, že tento vztah je obecně slabý. Programy podpory budou mít přímý územní dopad, ale to není vždy ani jednoznačně určeno. Nástroje územního plánování také nevysvětlují spojení s programovými fondy. Rozdíly mezi časovým harmonogramem přípravy a dobou působnosti různých nástrojů jsou skutečně zásadním tématem. Je to důležitá otázka, která vyžaduje další a detailnější studium. Svazky případových studií ilustrují spojení mezi fondy a nástroji územního plánování na praktických příkladech.

Jedním z jasných příkladů vztahu mezi systémem územního plánování a programovými fondy EU je Irsko, kde Cíl 1 (financování) ovlivnilo rozhodnutí zpracovat rámec národního územního plánování jako součást národního *Development Plan*. Plán pokrývá stejné období financování jako program strukturálních fondů (1994–99) a určuje priority hlavních směrů rozvoje a investic až do roku 2000. Navíc ustanovení osmi regionálních orgánů v Irsku částečně pochází z po-

žadavku kontroly čerpání prostředků strukturálních fondů. Nové orgány budou mít svůj úkol při koordinaci financování a zároveň při komentování detailních nástrojů plánování (*development plans*) místních orgánů.

Stejně jako relativně přímým vlivem Evropské unie prostřednictvím práva, politiky a financování se evropská dimenze odráží ve změnách systémů územního plánování členských států i jiným způsobem. To je patrné ve dvou směrech. Za prvé, poslední změny systémů územního plánování ukazují, že se do určité míry zvyšuje zájem o strategické plánování, především pak o plánování na regionální úrovni, které částečně odráží vnímanou zvyšující se důležitost evropské integrace. Tento zájem o strategie se také odráží v krocích na národní úrovni. Ve Francii nejnovější *Loi d'Orientation sur le Développement et l'Aménagement du Territoire* (Zákon o orientaci národního rozvoje) posílí národní plánovací politiku, částečně také jako odezva na evropskou dimenzi. V Německu *Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen* z roku 1992 již v sobě evropský rozměr zahrnuje. V Itálii národní vláda přezkoumává regionální politiky, aby odhalila strukturální rozdíly mezi severními, středními a jižními regiony. V některých případech je zvýšený zájem o strategické a regionální plánování spojen se změnami vládní struktury a odpovědností, postupovaných na regionální úrovni. Například ve Španělsku je věnována zvýšená pozornost evropským záležitostem ze strany autonomních komunit.

Za druhé, zvyšující se uvědomování významu územního plánování v evropském kontextu je evidentní při odhalování problémů v řadě členských států, způsobených ome-

zeními systému územního plánování. Omezení mohou vyplývat z absence efektivních plánů, mechanismů a politik, které se vztahují k celoevropským záležitostem, nebo z obtíží, spojených s řešením přeshraničních otázek v rámci dvou nebo více různých systémů plánování, nebo z absence mechanismů pro koordinaci politik územního plánování a regulace využití území s Evropskou unií a programy financování. Prodlení v tvorbě zásad a plánů je brzdou implementace regionální politiky a nejefektivnějšího využití financování v některých regionech. Nepřesná povaha regionální politiky územního plánování a omezená koordinace s mechanismy plánování k podpoře investic z Evropské unie i odjinud byla označena jako obzvláštní nedostatek některých systémů. Obecně řečeno je vynakládáno úsilí na zlepšení rozsahu a obsahu plánů a koordinace investic.

Konečně, na popud Evropské unie, je nyní patrná zvyšující se intenzita přeshraniční spolupráce ve vztahu k otázkám územního plánování, a to jak uvnitř, tak i vně oblasti unie. Ve Finsku, například, hrají regionální výbory důležitou úlohu v externích vztazích k Rusku. V Belgii, Francii a Nizozemí existuje přeshraniční spolupráce především s ohledem na rozvoj transevropských sítí. Místní orgány ve Spojeném království také spolupracují se svými nejbližšími kolegy za kanálem La Manche. Další příklady přeshraniční spolupráce v oblasti územního plánování jsou popisovány v jednotlivých tematicky zaměřených svazcích Kompendia.

B Tvorba a revize plánů a zásad

Úvod

Účelem této části je popsat stávající nástroje územního plánování v členských státech a identifikovat jejich podobné rysy a odlišnosti. Velmi široké spektrum nástrojů používaných k vyjádření politiky územního plánování činí toto srovnání obtížným. Neexistují dva typy nástrojů v různých systémech, které by byly stejné. Dokonce i v rámci jednoho systému se jejich forma i obsah často liší podle místa nebo času nebo způsobu zpracování. Také samotný termín „nástroj“ je třeba používat obezřetně tak, aby diskuse obsáhla celou škálu dokumentů používaných k vyjádření politiky plánování, stejně jako obecných termínů „plány“. Po důkladném zvážení spektra nástrojů byla pro tento srovnávací přehled zvolena kategorizace popsaná v tabulce B.1. Tato kategorizace řadí různé nástroje do čtyř hlavních skupin na základě formy a hlavního účelu nástroje. Ve zprávách jednotlivých zemí jsou potom nástroje územního plánování rozděleny dále podle svého charakteru na národní, regionální a místní. Kategorizace uvedená zde se drží podobné struktury, ale v některých podstatných rysech se liší.

Kategorizace není primárně založena na úrovni vlády, na které dochází k přípravě plánů nebo na územním rozsahu, pro který jsou plány zpracovávány a pro který platí (národní – regionální – místní). Takovéto rozdělení s sebou nese potíže. Analýza ukázala, že v rámci takových kategorií se připravují v různých systémech zásadně odlišné nástroje, především na regionální úrovni. Místo toho je kategorizace založena primárně na účelu nástroje. Kategorie jsou shrnuty v tabulce B.1.

Za prvé, nástroje národní politiky podporují obecnou politiku národní vlády, která může být směřována jak na celou zemi, tak na specifickou oblast. Účelem je poskytnout obecný základ pro vypracování detailnějších strategií a plánů. Existují tři základní typy: národní plánovací perspektivy nebo plány, které mají jasný územní rozměr; plánovací směrnice, které udávají kritéria důležitá pro zpracování plánů, které ale nemají samy o sobě silný územní aspekt a odvětvové plány nebo směrnice pro určité aktivity jako je doprava a zajištění infrastruktury. Některé nástroje v této kategorii mohou splňovat více těchto funkcí.

Tabulka B.1: Kategorizace územně plánovacích nástrojů ¹

Typ nástrojů	Účel	Řešené území	Nižší kategorie
Národní politika a perspektivy	Identifikovat státní vládní územně plánovací politiky a strategie. Zahrnuje dokumenty, které poskytují všeobecné směrnice anebo prováděcí kritéria pro rozvoj, speciálně ty, které mají územní (prostorovou) specifikou a jsou označovány jako národní plány.	Celé území členského státu se zvláštním zřetelem na specifické území.	Národní perspektivy Směrnice územní politiky Sektorové plány / směrnice
Strategické	Identifikovat typy územního rozvoje pro území menší než území státu, avšak větší než území obcí. Všeobecně se nezabývají specifickým umístěním a jsou určeny k tomu, aby jejich záměry byly uplatňovány v nástrojích, které specifikují lokalizaci. Zpravidla jsou zahrnuty anebo těsně propojeny s formulací sociální a ekonomické politiky pro dané území. Strategické plány mohou být informující, ve smyslu široké škály typů rozvoje, anebo výhledové, programativní, které stanovují specifickou míru růstu a změny v území.	Vymezení jejich území je často propojeno s administrativní úrovní správy, která je také pořizuje (region anebo provincie). Mohou však být také připravovány pro „funkční plánovací region“, jako např. pobřežní zóna. Některé země mají více než jednu úroveň strategických dokumentů.	Všeobecné strategické dokumenty Druhá úroveň strategického nástroje pro část území Sektorové nástroje Plány městských regionů
Rámcové – Masterplan (směrný plán)	Identifikovat všeobecný rámec a kritéria pro regulaci využití území. Je specificky zaměřen na lokalizaci. Může být závazný, anebo směrný ve svých regulativních, avšak je obecně uplatňován v plánech nižší úrovně.	Obecně pro celé území obce. Tam, kde jsou obce malé, může pokrývat území více obcí s možností vytvoření „funkčního plánovacího území“ jako je území města anebo velkoměsta	
Regulační ²	Regulovat rozvoj, ochraňovat jednotlivé pozemky. Regulačními nástroji mohou být všeobecné regulační (zónovací) plány, prováděcí nástroje, anebo speciální typy nástrojů k ochraně specifických typů rozvoje.	Mohou pokrývat území, pohybující se v rozmezí jednoho staveniště, přes okrsek (část) jedné obce, celé území obce až po území větší než jedna obec. Výjimečně se nástroje identifikující využití území a jeho regulaci pořizují pro větší území, pokrývající administrativní region.	Regulační zónovací nástroje Nástroje místního stavebního řízení Prováděcí nástroje

¹ Tato kategorizace zahrnuje statutární plánovací nástroje, používané v členských státech, ale nespádají pod ní novější, méně formální přeshraniční územně plánovací nástroje. O nich pojednává závěr této kapitoly, Některé nástroje mohou spadat do více než jedné kategorie.

² Monitorování může být uplatňováno také legislativou, zahrnující velká území, někdy celé státy.

Za druhé, existují nástroje, které mají poskytovat strategii pro budoucí uspořádání využití území a rozvoje. Mohou obecně identifikovat oblasti ochrany nebo rozvoje pro určité použití, ale takové návrhy vyžadují další specifikaci pomocí detailnějších nástrojů plánování nebo regulačních postupů. Strategické nástroje mohou být zpracovány pro různé typy oblastí, jako jsou správní regiony, městské regiony nebo funkční regiony (např. spádové oblasti). Některé země mají více než jednu úroveň strategických nástrojů, kde druhá úroveň je zpracovávána pro subregiony a zastává stejnou úlohu jako první pouze s tím, že je komplexnější.

Za třetí, existují rámcové nástroje. Ty mají za úkol identifikovat celkové uspořádání využití území v rámci celého osídlení, oblasti místního orgánu nebo oblasti malé skupiny spojených místních orgánů. Svou povahou jsou částečně strategické, ale identifikují i specifické umístění na detailní mapě. Nicméně neudělují automaticky rozvojová práva a obecně jsou implementovány prostřednictvím zpracování detailnějších nástrojů pro menší oblasti a/nebo prostřednictvím jiných regulačních povolovacích mechanismů. Nakonec existují regulační nástroje, které řídí nebo podporují rozvoj. Mohou být použity pro velmi malé oblasti, dokonce i pro jednotlivé pozemky, i když některé regulační nástroje mohou pokrývat plochy daleko rozsáhlejší.

V rámci rozsahu zpracování této analýzy pokrývají nevyhnutelně tyto široké kategorie mnohé jemné rozdíly mezi jednotlivými nástroji. Kategorizace je navržena pro účely analýzy. Některé nástroje procházejí napříč těmito kategoriemi a mohou také zastávat jiné úlohy ve vztahu k dalším odvětvím veřej-

né politiky jako je ekonomický rozvoj. V některých případech může být jeden typ nástroje použit různým způsobem. Může například zastávat jak strategickou, tak detailní plánovací funkci v jedné oblasti. Flexibilita formy a obsahu může umožnit, aby byl jeden nástroj použit různým způsobem v různých lokalitách. Je tedy proto krajně obtížné vytvořit jakoukoli kompletní kategorizaci nástrojů územního plánování, ve které by se jednotlivé kategorie vzájemně nemísily. Detailnější komentář k charakteristickým rysům plánů a procedurám jejich tvorby a revizí je poskytnut ve svazcích jednotlivých členských států.

Tato část se zabývá statutárními nástroji územního plánování, tj. formálními plány, které jsou zajišťovány v rámci zákona jednotlivých členských států nebo jejich ustavujících regionů. Nezabývá se mnoha neformálními nástroji plánování, jakými jsou „rozvojové instrukce“ nebo „plánovací strategie“, které jsou iniciovány ad hoc mnoha správami, a které jsou v některých členských státech nepřehlédnutelné. Jsou zde prodiskutovány též postupy konzultací při tvorbě plánu a integraci odvětvových nástrojů. Tato část obsahuje také podsekcí o přeshraničním územním plánování, které zahrnuje nové a vznikající typy neformálních nástrojů, vytvářených sousedícími členskými státy a regiony. (Ve zvláštním svazku jsou také obsaženy případové studie z oblasti přeshraničního územního plánování).

Souhrn nástrojů územního plánování

V Evropské unii existuje určitá konzistence pokud jde o potřebu nástrojů politiky územního plánování na různých úrovních a o cíle, jimž by tyto nástroje měly sloužit. Různost

kontextu a přístupu v členských státech však vedla k používání mnoha různých nástrojů a k tomu, že se celkový rámec plánu značně liší. Rámce plánů vykazují odlišný stupeň vertikální a horizontální integrace.

Všechny země mají teoreticky určitý druh hierarchické struktury pro nástroje územního plánování, kde vždy vyšší úroveň je závazná pro nižší. Organizace úrovní plánů je úzce spjata s vládní strukturou, i když v některých zemích existují ustanovení pro spolupráci mezi administrativními jednotkami, která má vést k přípravě nástrojů pro „funkční jednotku územního plánování“. V praxi však jsou v řadě států v hierarchii plánu značné mezery. Tabulka B.2. ukazuje hlavní kategorie nástrojů územního plánování v jednotlivých členských státech.

Úroveň integrace rámce územního plánování s programy a plány určitého odvětví investic nebo činností, jako je doprava, životní prostředí nebo ekonomická politika, se značně liší. Na národní úrovni mají některé země formální ministerské výbory a administrativní strukturu pro podporu odvětvové koordinace. Členské státy, které mají národní plány, vykazují, alespoň teoreticky, nejvyšší stupeň odvětvové integrace. Na regionální úrovni má mnoho členských států jak organizace, tak mechanismy ke koordinaci odvětvových programů. Často je to spojeno s určitým stupněm decentralizace odpovědností a jejich postoupením na regionální úroveň. Právě tato úroveň za poslední léta zaznamenala podstatné změny. V ní byly také zavedeny a navrženy nové mechanismy integrace.

Na místní úrovni jsou mechanismy odvětvové koordinace méně formalizované. Místní

detailní nástroje musí být v souladu s plány vyšší úrovně, ale i když jejich implementace závisí na činnosti jiných subjektů, existuje několik příkladů formálních mechanismů koordinace.

Většina členských států má určitý druh explicitních zásad na národní úrovni, které poskytují základ a udávají hlavní směr pro tvorbu plánů a regulace na nižších úrovních. Takové zásady se liší a sahají od širokých perspektiv územního rozvoje či obecných politických zásad vztahujících se k určitému tématu až po více specifické plány, které identifikují územní dopady sociální a ekonomické politiky.

Všechny členské státy mají určitý druh strategických nástrojů územního plánování pod národní úrovní, které jsou obvykle zpracovávány na úrovni regionální správy. Těmito nástroji se vytyčují všeobecné cíle a zásady územního plánování, i když mezi nimi existuje velká různorodost pokud jde o hloubku zpracování, rozsah pokrytí a odpovědnosti za jejich přípravu. Tyto nástroje mohou identifikovat všeobecná rozvojová uspořádání, nebo mohou být více programové a kvantifikovat určitým způsobem rozvoj a změny v podoblastech. Členské státy s větším počtem obyvatel a federální strukturou, například Německo, mají tendenci k nejformálnějším strategickým strukturám plánování, kde je regionální vláda odpovědná za hlavní vrstvu strategických nástrojů. Některé členské státy mají kompletní rozsah podstatných strategických regionálních plánů, a v některých případech existují dokonce dvě úrovně strategického plánu. Ve státech s menším počtem obyvatel spadají strategické nástroje plánování většinou do odpovědnosti místní vlády, kde různé obce

Tabulka B.2: Přehled územněplánovacích nástrojů

Členský stát	Národní nástroje	Strategické nástroje (členského státu)		Rámcové nástroje	Regulační nástroje
		jedné úrovni	dvou úrovní		
Belgie		*B/F	F(2) (W)	*	*
Dánsko	*	*		*	*
Německo	*		*	*	*
Řecko	(*)	(*)		*	*
Španělsko	(*)	(*)p		*	*
Francie	*	*		*	*
Irsko	*	*(p)		*	
Itálie	*		*	*	*
Lucembursko	*	*(p)		*	*
Nizozemí	*	*		*	*
Rakousko	*(1)		*	*	*
Portugalsko		(*)		*	*
Finsko	*(p)	*		*	*
Švédsko	*(3)	*	(*)	*	*
Velká Británie	*		*	*	

* existence nástrojů v dané úrovni
 (*) nástroje jsou součástí legislativy, ale nejsou příliš používány, nebo jsou ve stadiu přípravy
 *(p) nástroje v této úrovni jsou ve stadiu přípravy
 (1) nástroj, vydaný Rakouskou konferencí regionálního plánování
 (2) vlámská legislativa přisuzuje podstatnou roli regionální (provinciální) úrovni
 (3) zákon o přírodních zdrojích

spolupracují prostřednictvím společného fóra, i když tyto plány mohou pokrývat geograficky značně rozsáhlé oblasti.

Všechny členské státy využívají **rámcové nástroje**. Ty se připravují alespoň pro celou oblast místní správní jednotky a poskytují směrnice pro přípravu detailnějších plánů a/nebo regulaci rozvoje. Typicky obsahují tyto nástroje informace o regulačních opatřeních platných pro celou oblast nebo pro určitá specifická místa, pakliže již nebudou dále rozpracována v detailních plánech.

Většina členských států využívá také **regulačních nástrojů** s místně specifickými děleními nebo zónováním za účelem regulace rozvoje, výstavby a využití území. Zde existuje o něco větší konzistence v přístupech různých zemí, i když v detailních charakteristikách nacházíme značné odchylky. Výjimečně existují nástroje identifikující zóny využívání území pro značně větší oblasti, ja-

kými jsou subregiony, a které jsou připravovány na regionální úrovni vlády, např. v Belgii. Některé nástroje územního plánování mohou zastávat „rámcovou“ i „detailní“ úlohu v rámci jednoho dokumentu nebo mohou být použity pro různé účely v závislosti na okolnostech. Působnost regulačních nástrojů se liší, ale často bývá omezena na ta místa, kde je nezbytné podpořit nebo realizovat určitý rozvoj. Odchylky od místního rámce a regulačních nástrojů jsou běžné. V praxi většina členských států nebo regionálních vlád modifikovala své systémy tak, aby byly takové odchylky umožněny.

Všechny členské státy mají zavedena opatření pro konzultace a spoluúčast na procesu přípravy a schválení plánů, především pak na místní úrovni. Konzultace obecně probíhají se všemi zainteresovanými stranami a existují možnosti pro podání formálních námitek těmi, kterých se projednávají úpravy dotýkající, ještě předtím, než je plán přijat.

Nástroje národní politiky

Ve většině členských států připravují vlády určitou formu směrnic pro územní plánování na národní úrovni, která platí jako rámec pro nástroje územního plánování, regulace a realizace na celém území státu. Například Dánsko používá řadu nástrojů na úrovni členského státu. Výjimkou je Belgie, kde je územní plánování výhradní odpovědností regionálních vlád.

V členských státech se používá velmi široké spektrum různých typů nástrojů v různých kombinacích. V tomto přehledu jsou nástroje rozděleny na ty, které poskytují indikativní perspektivu o využití území v členských státech, ty, které tvoří obecné směrnice pro územní plánování, ale nejsou místně specifikované, a na ty, které se vztahují k určitým otázkám nebo odvětvím využití území. Samozřejmě, že existuje určitý průnik v účelu mezi tím, co se nazývá ná-

rodní nástroj v malém členském státě a strategickými nástroji zpracovávanými pro regiony ve větších zemích. V tabulce B.3 jsou uvedeny hlavní typy národních nástrojů, které se používají v jednotlivých členských státech.

Jedním nástrojem je možné dosáhnout různých cílů národní politiky. V některých zemích poskytuje národní „*development plan or programme*“, který má obecný cíl řízení sociálních a ekonomických změn země, také rámec pro politiku územního plánování. Hlavními příklady jsou francouzské *Plan de la Nation* (nepřijatý po roce 1993) a *Schéma national d'aménagement et de développement du territoire*, které je uzákoněno zákonem z roku 1995 a které se právě zpracovává. Dalším příkladem je řecký *Pentaeti*, pětiletý rozvojový program, který byl naposledy vytvořen pro období 1983–87 a doposud nebyl aktualizován. V Řecku převzal efektivně úlohu pětiletého plánu re-

Tabulka B.3: Národní územně plánovací nástroje

Typ nástroje	Národní perspektivy ¹ nebo plány	Všeobecná politická směrnice	Sektorové anebo problémově založené směrnice	Žádný národní nástroj
Účel	Sestavit široce pojatý model územního rozvoje	Stanovit všeobecnou politiku pro celý stát	Stanovit politiku pro specifický obor, např. infrastrukturu (může být specifický pro územní rozvoj)	
Členské státy	Rakousko Dánsko Finsko Francie Německo Řecko Irsko Nizozemí	Rakousko Dánsko Německo Itálie Lucembursko Švédsko Velká Británie	Rakousko Dánsko Finsko Francie Německo Itálie Lucembursko Nizozemí Portugalsko Španělsko Švédsko Velká Británie	Belgie

¹ Národní perspektivy mohou být součástí dokumentů ekonomického plánování nebo regionální politiky – očividné jsou výrazné rozdíly analytické hloubky těchto dokumentů

gionální rozvojový plán, který byl zpracováván jako vstupní materiál pro Rámec podpory komunit. Irsko má *National Development Plan*, který poskytuje strategii rozvoje pro celou zemi a běží od roku 1994 do roku 1999. Vytýčuje vládní priority pro hlavní směry rozvoje a jak investiční, tak územně plánovací nástroje musí tyto priority respektovat.

Několik členských států zpracovalo nebo zpracovává obecnou perspektivu územního rozvoje na národní úrovni. Rakousko má *Österreichisches Raumordnungskonzept 1991*, koncepci regionálního územního plánování, která poskytuje směrnice pro politiku územního a odvětvového plánování. Dánská *Landsplan perspektiv* vytyčuje současné národní zásady územního plánování a cíle budoucího územního rozvoje až do roku 2018. Podobnou funkci má finská územní struktura a využití území 2017. Německý *Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen, 1992* stanoví obecné principy územního rozvoje. Švédský zákon o přírodních zdrojích poskytuje národně platné územní směrnice, především týkající se oblastí národního významu. Lucembursko používá dva nástroje na národní úrovni. První z nich, *Programme Directeur*, schválený v roce 1978 a aktualizovaný v roce 1988, stanoví velmi obecné cíle ekonomického i územního rozvoje a obsahuje i ustanovení o veřejné infrastruktuře a veřejných zařízeních. Druhý stupeň tvoří *Plan d'aménagement global*, který stanoví obecné zásady pro určité oblasti, a *Plan d'aménagement partiel*, který stanoví zásady pro určitá odvětví. Význam národních perspektiv územního plánování pro uplatňování vlivu na nástroje nižších úrovní se velmi různí. Příklady národních nástrojů, které by mohly být

skutečně popsány jako „národní územní plány“ a které mají hluboký vliv na nižší úroveň vlády, jsou v Dánsku *Landsplan Perspektiv* a v Nizozemí *VINEX: Vierde Nota Over de Ruimtelijke Ordening Extra*.

Řada členských států zpracovává obecnější politické směrnice, někdy navíc k národní perspektivě. Německo, Itálie a Spojené království zpracovávají národní politické směrnice ve formě obecných cílů nebo zásad, kterých by se měl systém územního plánování držet. Německý *Raumordnungsbericht*, Federální zpráva o územním plánování, monitoruje a informuje o současné národní politice v oblasti široké řady témat, vztahujících se k územnímu plánování. Měla by být aktualizována každé čtyři roky, ale znovusjednocení Německa vedlo již ke třem revizím od roku 1990. Takové nástroje mohou také na národní úrovni poskytovat směrnice k řešení obzvláště důležitých nebo velmi specifických otázek na úrovni místní. Například ve Finsku existuje *Rantojensuojeluhjelma*, program na ochranu pobřeží. Ve Spojeném království existují *planning policy guidance notes*, které poskytují velmi široké směrnice k celé řadě otázek územního plánování, jako jsou například otázky městských center a rozvoje maloobchodu. Ve Spojeném království publikují vládní úseky „národní“ politické směrnice, které se obvykle vztahují na jednu ze čtyř zemí, které tvoří Spojené království. V Portugalsku národní nástroje územního plánování označují a chrání oblasti vysoké ekologické hodnoty nebo zemědělské kvality jako jsou *Reserva Ecológica Nacional (REN)*, národní přírodní rezervace.

V Řecku a Španělsku zákon povoluje zpracování nástrojů národního územního

plánování, ty ale zatím nebyly prakticky vytvořeny.

Řada nástrojů odvětvových politik na národní úrovni směřuje specificky k zajištění infrastruktury. Španělský *Plan Director de Infraestructuras* je zpracován s výhledem na 15 let a je zaměřen na hlavní směry rozvoje infrastruktury. Ve Francii je *Schémas directeurs d'infrastructures* zaměřen na udržení dlouhodobé promyšlenosti hlavních infrastrukturních sítí. Některé německé národní odvětvové nástroje, *Fachpläne* (odvětvové plány), se zabývají infrastrukturou velmi podobným způsobem (např. v rámci plánu *Bundesverkehrswege* pro federální dopravní infrastrukturu).

Téměř všechny nástroje plánování na této úrovni jsou zpracovávány vládami členských států, někdy za pomoci specializovaných organizací nebo výborů. Např. v Rakousku je *Österreiche Raumordnungskonferenz (ÖROK)* národní radou územního plánování, která je spojenou organizací federální vlády a spolkových zemí a má na národní úrovni poradní pravomoci v otázkách politiky územního plánování. Je běžné, že národní vláda konzultuje otázky s ostatními úrovněmi vlády, oficiálními organizacemi a hlavními zájmovými skupinami, i když konzultace s veřejností obyčejně neprobíhají. Většina národních nástrojů má statut směrnic, které se musí respektovat při přípravě plánů nižší úrovně. V některých zemích, jako např. v Dánsku, jsou některé nástroje na této úrovni formálně závazné pro úrovně nižší.

Tento stručný průzkum národních nástrojů územního plánování jasně ukazuje, že v rámci členských států neexistuje žádný

konzistentní model přístupu. Pouze několik zemí identifikovalo potřebu celkového, integrovaného a jednoznačného rámce územního plánování na národní úrovni, natož aby skutečně takový dokument zpracovalo. Výjimkami jsou Dánsko a Nizozemí, kde nástroje, vyjadřující prvky územního plánování na úrovni národní politiky a širší územní vztahy v rámci Evropy, jsou jasně formulovány v dokumentu, který je možno popsat jako národní územní plán. Je však evidentní, že i většina ostatních zemí využívá politické nástroje na národní úrovni k vyjádření prvků politiky územního plánování. Rozdíl spočívá v tom, že v těchto případech prvky politiky územního plánování tvoří součást širší národní strategie a jsou obecně méně jasné nebo méně jednoznačně zpracované a/nebo jsou zpracované pouze pro určitá odvětví činností. Není tedy zřejmě náhodou, že národní rámec politiky územního plánování je nejjasněji vyjádřen ve dvou malých členských státech, které se potýkají s problémy v oblasti řízení využití území, které mají vyzrálé systémy a instituce územního plánování, a které mají kulturu, která dbá o koordinovaný a pečlivě regulovaný přístup. V jiných zemích je tvorba jednoznačného národního územního plánu vzhledem k fyzickým, politickým a institucionálním podmínkám daleko obtížnější. A tak je územní politika na národní úrovni omezena na obecné směrnice – s pouze velmi omezenými lokalizačními a prostorovými prvky – nebo je zaměřena na odvětví, ve kterých je územní faktor nejzřetelnější – především na infrastrukturu. Nicméně i za této situace se nyní projevuje zvyšující se zájem o územní plánování na národní úrovni. Je to téma, které zaslouží další výzkum, především pak v oblasti rozpoznávání územních prvků v rámci národní

odvětvové politiky a v oblasti různých forem vyjádření územní politiky.

Nástroje na strategické úrovni

Všechny členské státy mají nástroje územního plánování, které leží někde mezi nástroji národní politiky a nástroji místními, a které vyznačují obecné cíle a úkoly, zásady nebo modely fyzického rozvoje na daném území. Tyto nástroje často identifikují dopady sociální a ekonomické politiky na využití území a rozvoj a odrážejí politické priority členských států a/nebo regionálních vlád.

Většina těchto strategických nástrojů se nazývá „regionální plány“, ale vlastní definice toho, co znamená „regionální“, se v jednotlivých členských státech značně liší. Někdy je tento pojem spojován s regionální úrovní vlády, tj. první úrovní následující po národní vládě, ve které regionální nebo národní vláda přebírá vedoucí odpovědnost za strategickou politiku. V jiných členských státech je „region“ definován pouze pro účely územního plánování a neexistuje v nich odpovídající úroveň státní správy. V těchto případech jsou strategické nástroje zpracovávány buď vládou členského státu, nebo prostřednictvím koordinované činnosti jednotlivých místních orgánů. Malý počet členských států má smíšené uspořádání, které v různých stádiích zpracování strategických regionálních plánů formálně zahrnuje jak místní orgány, tak ústřední vládu.

V Evropské unii existuje velká různorodost ve strategickém regionálním územním plánování, a to jak pokud jde o typy zákonných nástrojů, tak pokud jde o priority co do jejich přípravy. Typy nástrojů se liší podle geogra-

fické oblasti, kterou pokrývají, podle jejich formy a obsahu a podle cílů a odpovědností za jejich zpracování a schválení. Rozmanitost se zakládá na federálních systémech vlády některých členských států. Zde totiž regiony nejenom tvoří politiku, ale mohou mít i důležitou úlohu při ustanovování legislativy, podle které se tyto otázky řídí. Regiony mohou mít také značnou samostatnost ve způsobu přístupu k strategickému plánování. A tak mohou mít jednotlivé „regiony“ rozdílné typy nástrojů a rozdílné postoje a priority při jejich přípravě. To je případ Belgie, Španělska a Spojeného království.

Je možné rozlišit tři hlavní přístupy, jak ilustruje tabulka B.4, podle toho, kdo provádí strategické plánování a zda jsou nebo nejsou nástroje strategického plánování využívány nebo dokončeny.

Za prvé existuje malý počet členských států, kde národní vláda hraje hlavní roli při přípravě nástrojů strategického plánování. V Řecku a Portugalsku nejsou takové nástroje velmi rozšířené. Lucembursko je zvláštní případ. Vzhledem k velikosti země spadá strategické územní plánování do činnosti národní vlády a *programme directeur* v sobě kombinuje funkce strategického územního plánování na národní i regionální úrovni.

Za druhé existuje skupina členských států, které mají velmi silné strategické územní plánování, vyvinuté na a pro regionální úroveň. Rakousko a Německo se kupříkladu zabývají politikou strategického územního plánování jak na úrovni velkých regionů, tak na dalších subregionálních úrovních a mají federální systémy vlády. V řadě zemí, jako jsou Francie, Irsko, Itálie a Španělsko, exis-

Tabulka B.4: Přístupy ke strategickému plánování

	Převážně prováděné národní vládou	Převážně prováděné regionální správou	Převážně prováděné provinciální správou anebo regionálním seskupením místních správ
Široce užívány	Lucembursko	Rakousko Belgie Německo	Dánsko Finsko Nizozemí Švédsko ⁽¹⁾ Velká Británie ⁽²⁾
Uplatňovány částečně	Řecko	Francie Irsko Itálie Portugalsko Španělsko	

⁽¹⁾ Administrativní výbor kraje (County) ⁽²⁾ Konečná publikace a její obsah je v kompetenci centrální vlády

tují sice ustanovení o regionálních strategických nástrojích, ale ty buď nejsou široce používány, nebo se stále ještě připravují. Někdy je patrný rozdíl v důležitosti, kterou různé části země přikládají strategickému územnímu plánování, jako například ve Španělsku, kde pro některé regiony včetně Kanárských ostrovů jsou regionální plány zpracovány, zatímco pro jiné není regionální plán obecně prioritou.

Za třetí existují členské státy, kde je strategické územní plánování především odpovědností místních vlád a obecně se vztahuje na daleko menší počet obyvatel (i když někdy na velmi rozsáhlé oblasti). Tomuto modelu odpovídají všechny severské země (ve Švédsku je tato funkce vykonávána okresní správní radou). Řadí se sem i Spojené království, protože, i když je zde regionální politika publikována ústřední vládou, místní vlády hrají hlavní úlohu při její přípravě.

Povaha strategického územního plánování v členských státech je těsně spjata s jejich strukturou vlády a počtem obyvatel. Tabulka B.5 ukazuje typy používaných nástrojů strategického územního plánování.

Všechny členské státy mají úroveň strategického regionálního plánu, ale sedm z nich má ještě druhou úroveň „subregionální“ strategické politiky územního plánování. Země se dvěma úrovněmi mají většinou velký počet obyvatel a/nebo federální systém vlády. Například v Německu mají větší země dvouúrovňový systém, kde *Land* vytváří celostátní strategický plán známý jako *Landesentwicklungsplan* nebo *Landesentwicklungsprogramm* a subregionální plán, známý jako *Regionalplan*, zpracovává *Regierungsbezirke* (okresní správa) *Landkreise* (příslušného okresu), nebo regionální plánovací asociace místních orgánů.

Některé země mají značný rozsah strategické politiky územního plánování, zatímco v jiných jsou pokryty jen některé oblasti. Omezený rozsah může pramenit z toho, že zajišťování takových nástrojů je volitelné a používá se pouze za určitých okolností, nebo jednoduše z toho, že ustanovení týkající se strategického plánování nebyla plně zavedena, s výjimkou provozních programů Rámce podpory Společenství. V Irsku se zpracovávají regionální zprávy, které se zabývají zajištěním a koordinací veřejných slu-

Tabulka B.5: Typy a používání strategických plánovacích nástrojů

Typ nástroje	Všeobecný strategický nástroj	Druhá úroveň všeobecného strategického nástroje	Sektorové strategické nástroje	Plány městských regionů
Hlavní účel	Stanovuje politiku pro administrativní anebo funkčně plánovací oblast	Provádí nižší úroveň strategické politiky pro část oblasti	Stanovuje strategickou politiku pro určitý sektor, např. dopravní	Stanovuje strategickou politiku pro funkční plánovací region sestávající
Belgie	* B, F (I), W (*)	* F(2) W(2)	*	
Dánsko	*		*	
Německo	*	*	*	
Řecko	(*)		*	*
Španělsko	(*)	(*)	*	
Francie	*	*	*	* (3)
Irsko	(*)			
Itálie	*		*	*
Lucembursko	*	(*)	*	(*)
Nizozemí	*		*	(*)
Rakousko	*	*	*	
Portugalsko	*	*		
Finsko	*		*	
Švédsko	* (4)	*	*	*
Velká Británie	*	*		

* existence nástrojů v dané úrovni (2) více, než strategický územní plán
 (*) nástroje jsou součástí legislativy, ale nejsou příliš používány, nebo jsou ve stadiu přípravy (3) „Schemas directeurs“ pro skupiny obcí se společnými perspektivami
 (1) v přípravě, ale nikoli na legislativním základu (4) nezakotveno v legislativě

žeb, a některé regionální orgány iniciují přípravu strategických územních plánů. V Řecku nebyl vypracován žádný regionální rozvojový plán s výjimkou provozních programů rámce podpory společenství. V Itálii většina z dvaceti *Regioni* nyní schválila regionální plány, ale například ve Španělsku bylo doposud zpracováno jen nemnoho nástrojů strategického územního plánování.

V řadě zemí jsou politické nástroje, vyjadřující cíle strategického územního plánování pro velké regiony, spojeny též s programy realizace nebo specifickými, ale širokými zónami využití území stejného měřítka. V některých případech je implementační procedura vyjádřena stejným nástrojem, jindy existují silné vazby mezi obecnými ustanoveními a jinými strategickými nástroji, které zakládají akční programy.

Běžné jsou další nástroje strategického územního plánování, které se zaměřují na určitá odvětví činností. Například v Rakousku jsou zpracovávány odvětvové plány, které se zabývají tématy jako turistický ruch nebo nákupní střediska. *Plans régionaux*, odvětvové regionální plány, ve Francii zkoumají zajišťování např. dopravní infrastruktury, vzdělání nebo výuky. V Itálii definuje *Piano territoriale paesistico* politiku životního prostředí a krajiny pro celý region nebo jeho část. V Řecku zpracovala národní vláda *eidikes chorotaxikes meletes*, speciální regionální územní studie, většinou pro ohrožené, ekologicky cenné oblasti. Některé z těchto nástrojů se zpracovávají podle jiné legislativy než je legislativa pro územní plánování, ale obsahují důležité územní dopady, které je třeba vzít v úvahu v následných úrovních zpracování plánu.

Některé nástroje strategické politiky se zaměřují na „funkční plánovací regiony“, přičemž mnohé z nich jsou ve stadiu přípravy. V Řecku nebyly zatím zpracovány formální strategické regionální plány, ale „city-region“ plans pro dvě hlavní metropolitní oblasti již byly publikovány. V Nizozemí je nyní také možné zpracovat strategické směrnice ve formě plánů *structuurplans* druhé úrovně pro městské regiony na základě spolupráce mezi obcemi. Italský místní vládní systém byl také reorganizován a dovoluje brát v úvahu otázky všech důležitých metropolitních oblastí, *citta metropolitane*.

Některé členské státy identifikují a určují na svých územích obecné zóny využití území v regionálním nebo dokonce národním měřítku, čímž stanovují základní pravidla regulací. Jedná se například o pobřežní oblasti, kde je řízení rozvoje přísnější, jako je tomu v Portugalsku, nebo zóny obecného využití území, jakými jsou například městské a venkovské zóny v Dánsku. Belgie je výjimkou v těchto detailních plánech zón využití území. Plány *Gewestplan* (vlámská část) a *Plan de Secteur* (valonská část) jsou zpracovávány pro velké části regionů a nejsou strategické povahy nebo účelu, i když pokrývají subregionální nebo rozsáhlé oblasti.

V tabulce B.6 jsou uvedeny hlavní nástroje strategického územního plánování členských států a oblasti, které mohou pokrývat. Takové nástroje definují široký směr rozvoje a přitom neurčují jeho přesné lokality, i když se úrovně obsahu a specifičnosti značně liší. Přesnější informace nalezne čtenář ve svazcích jednotlivých členských států.

Nástroje, které jsou zde popsány, jsou statutárními nástroji definovanými zákonem.

Ostatní neformální nástroje se používají pro speciální účely nebo v určitých oblastech, kde zákon adekvátní druh plánu nestanovuje. Tyto neformální nástroje mohou být zpracovávány společně řadou obcí.

Tabulka B.7 ukazuje, kdo je v členských státech odpovědný za přípravu nástrojů strategické politiky územního rozvoje. Tabulka je uspořádána podle počtu obyvatel v oblastech, které jsou nástroji strategické politiky územního plánování pokryty. Tam, kde existuje více úrovní strategické politiky, se číslo vztahuje k té nejvyšší. Ve většině případů se tato úroveň označuje jako region, i když v Nizozemí je nejvyšší úroveň strategického plánování po úrovni členského státu provincie, v Dánsku a Švédsku je to okresní správní rada. Členské státy s velkým počtem obyvatel jsou na vrcholu seznamu, protože mají také podle počtu obyvatel největší „regiony“.

Tento přehled nástrojů strategického územního plánování ilustruje široké použití těchto nástrojů, i když v různých formách. Všechny členské státy rozpoznaly potřebu strategických nástrojů územního plánování a ve většině případů jsou také ve skutečnosti tyto nástroje zpracovány. Struktura vládní správy a velikost země hrají důležitou úlohu při určování formy a funkce strategických nástrojů. Jak je možné očekávat, strategická úroveň je nejvíce využívána ve federálních a regionalizovaných státech, kde při její přípravě hraje primární roli regionální vláda. To, co je z tohoto stručného přehledu méně zřejmé, je vztah mezi socio-ekonomickou a územní politikou v rámci strategických nástrojů a také do jaké míry hrají tyto nástroje roli v podrobnějším programování rozvoje a veřejných investic. Jsou to důležité otázky, které zasluhují další šetření.

Tabulka B.6: Hlavní strategické plánovací nástroje

Členské státy	Hlavní strategický / regionální nástroj	Počet oblastí jež mají být pokryty
Belgie	<i>Plan de Développement Régional/Gewestelijk Ontwikkelingsplan</i> <i>Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (1)</i> <i>Plan Régional d'Aménagement du Territoire (2) (3)</i>	Bruselský region Vlámský region Valonský region
Dánsko	<i>Regionplaner</i>	14 krajských rad (<i>County Councils</i>)
Německo	<i>Landesentwicklungspläne a/nebo Landesentwicklungsprogramme</i> <i>Regionalpläne/Gebietsentwicklungspläne/Raumordnungspläne</i>	13 spolkových zemí 32 správních okresů
Řecko	<i>Chorotaxiko Schedio</i> <i>Rythmistiko Schedio</i>	13 regionů Atény a Soluň
Španělsko	<i>Planes directores territoriales de coordinación</i> (či jejich ekvivalenty v regionální legislativě)	17 regionů (anebo částí)
Francie	<i>Plan de la région</i> <i>Contrat de plan Etat-region</i> <i>Schema directeur de la région</i> <i>Schema d'aménagement</i>	25 regionů (včetně zámořských) a Korsika Ille de France Korsika
Irsko	<i>Regional reports</i>	8 regionů
Itálie	<i>Piano territoriale di coordinamento a Piano territoriale Paesistico</i>	20 regionů (anebo částí) 5 autonomních regionů
Lucembursko	<i>Plan d'aménagement global</i> <i>Plan d'aménagement partiel</i>	Části země Části země
Nizozemí	<i>Streekplan</i> <i>Structuurplan (4)</i>	12 provincií (anebo částí) 7 „Městských regionů“
Rakousko	<i>Landesraumordnungsprogramm</i> <i>Regionale Raumordnungsprogramme</i>	9 spolkových zemí Jeden či více okresů
Portugalsko	<i>Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT)</i>	5 celých regionů (anebo jejich částí), Azory a Madeira
Finsko	<i>Seutukaava</i> <i>Seutusunnitelma</i>	19 regionálních rad a Aland
Švédsko	<i>Läns strategy</i>	24 administrativních rad krajů (<i>Counties</i>)
Velká Británie	<i>Regional and strategic guidance</i> <i>Structure plans a Unitary development plans part one</i>	11 regionů 56 hrabství (<i>Counties</i>) v Anglii, Skotsku a Walesu

(1) Připravuje se, ale nemá dosud zákonný podklad.

(2) Připravuje se.

(3) The Gewestplan / Plan de Sceteur (Valon.), které pokrývají velkou část regionu, jsou detailními zónovacími plány a nemají strategickou povahu (viz B.10).

(4) Jsou připravovány pro širší městské regiony, ale jsou také používány pro městské samosprávy.

Tabulka B.7: Úroveň správy kompetentní za strategické plánovací nástroje

Členský stát	Průměrný počet obyvatel územní jednotky pro nejvyšší úroveň strategického plánování v tis. obyv.	Průměrná rozloha územní jednotky (regionu) strat. plánování v tis. km ²	Úroveň správy (nejvyšší) kompetentní za přípravu a schválení
Vel Británie	5 219	22,2	Spolupráce místních správ prostřednictvím konferencí. Přípravu a publikace dokumentu realizuje národní vláda.
Německo	5 048	22,3	Regionální vlády zemí (<i>Länder</i>).
Belgie	3 356 (1)	10,2 (1)	Regionální správy (široké varianty).
Itálie	2 878	15,1	Regionální správy: <i>Regioni</i>
Francie (<i>Metropolitane</i>)	2 559	24,7	Regionální rada a prefekt
Španělsko	2 290	29,7	Regionální správy: Autonomní komunity
Portugalsko	2 067	18,4	Národní vláda prostřednictvím regionálních koordinačních komisí.
Nizozemí	1 241	3,4	Správa provincií (2)
Rakousko	866	9,3	Regionální vlády: <i>Länder</i> .
Řecko	790	10,2	Národní vláda – Ministerstvo životního prostředí: <i>YPECHODE</i>
Irsko	440	8,6	(2) Národní vláda (3)
Švédsko	364	18,8	Administrativní výbory krajů (<i>counties</i>) ve spolupráci s krajskými radami
Dánsko	350	3,0	Krajské (<i>county</i>) rady
Finsko	265	17,8	Spolupráce municipalit s regionálními radami: schvalovány národní vládou, Ministerstvem pro životní prostředí
Lucembursko (4)	91	(0,65)	Národní vláda, Ministerstvo územního (prostorového) plánování.

(1) Průměrný počet obyvatel je 4 559 000 a rozloha 15 200 km² vyjma Bruselu.

(2) Městské regiony zpracovávají strategické plány, ale nejsou administrativní úrovní veřejné správy.

(3) Regionální orgány představují koordinační a poradenskou funkci.

(4) Celkový počet obyvatel Lucemburska jako strategické plánovací jednotky je 379 000, rozloha je 2 600 km².

Ve federalizovaných systémech Rakouska, Belgie, Německa a regionalizovaném systému Španělska nese regionální vláda největší odpovědnost za nadmístní územní plánování a není překvapením, že se v těchto zemích rámec strategické politiky územního plánování zaměřuje na regionální úroveň. Některé další země (jako je například Itálie a Francie) mají stanovenou úroveň velkých regionů s decentralizovanou správou ústřední vlády, což je základní úroveň pro strategické plánování. Ty členské státy, které mají buď vytvořenou úroveň regionální vlády, nebo regionální správu, mají také pro strategické plánování největší počty obyvatel. Pochopitelně jsou to ty členské státy, které mají zavedený dvoustupňový rámec strategického územního plánování. Výjimkami jsou v tomto směru Spojené království a Portugalsko. Ve Spojeném království neexistuje žádná úroveň regionální vlády, ale země má největší územní regionálně plánovací jednotky. Zde ústřední vláda vytváří regionální územní politiku na základě rad a stanovisek spolupracujících skupin místních orgánů. V Portugalsku připravuje vláda regionální územní plány prostřednictvím činnosti regionálních koordinačních komisí. V Řecku také existují ustanovení, kterými se ústřední vládě ukládá zpracovávat regionální plány, ale takové plány nebyly doposud vytvořeny.

V některých zemích, například ve Finsku, Francii a Spojeném království, je pro zpracování regionálních nástrojů územního plánování důležitá spolupráce mezi místními orgány.

Nástroje na místní úrovni

Nástroje na místní úrovni byly rozděleny do kategorií podle toho, zda jsou to nástroje

obecné rámcové, určené pro řízení rozvoje jedné nebo více obcí, nebo zda jsou to podrobnější plány, kterými se řídí regulace a realizace (viz Tabulka B.1). Jde o velmi široké kategorie a některé nástroje územního plánování mohou zastupovat jak funkce rámcové, tak detailní. Nicméně toto rozdělení i tak považujeme za užitečné, protože upozorňuje na různé úlohy, které plány mají.

Odpovědnost za nástroje na místní úrovni

V celé Evropské unii jsou místní orgány, označované různými termíny, jako *municipality*, *commune*, *Gemeinde* apod., středem pozornosti, pokud jde o oblast podrobných regulací využití území, jeho změn a rozvoje výstavby. V téměř všech členských státech nesou místní orgány hlavní odpovědnost za podrobné řízení změn využití území a kontrolu výstavby s tím, že podléhají hlavnímu dozoru národní nebo regionální vlády. V několika zemích může existovat více úrovní místních orgánů s rozdělenými plánovacími funkcemi, jako např. na většině území Spojeného království.

V této oblasti však existuje řada důležitých výjimek. V Řecku až do nedávné doby byla ústřední vláda odpovědná za zpracování plánu a regulace na všech úrovních. Teprve v lednu 1995 byla zavedena místně volená úroveň prefektur řídicích oblasti zvaných *nomos* (provincie). Nicméně místní orgány stále nemají v Řecku v oblasti územního plánování žádné významné odpovědnosti. *Prefecture/nomos* je nejnižší úroveň, na kterou jsou decentralizovány pravomoci v oblasti územního plánování, a tak byla tato úroveň použita jako základní jednotka pro srovnávací účely v tabulkách, které následují, i když v několika výjimečných přípa-

dech byly pravomoci delegovány až na obce. Další výjimkou je Severní Irsko, kde si národní vláda Spojeného království stále drží územně plánovací pravomoci (a většinu dalších vládních funkcí).

Následující analýza ilustruje těsné spojení mezi strukturou místní vlády, nástroji územního plánování a například oblastí pokrytí mnoha plánů, kdy toto pokrytí souhlasí s administrativní jednotkou. Osobité charakteristické rysy místních vlád v jednotlivých členských státech mají důležitý vliv na fungování systému územního plánování. Velikost jednotky spadající do působnosti místních orgánů je obzvláště důležitá. Tabulka B.8 ukazuje pro účely územního plánování souhrn přibližného počtu obyvatel v průměrných jednotkách, spadajících do působnosti místních orgánů. Je z ní vidět obrovský rozdíl v počtu obyvatel základních správních jednotek pro detailní územní plánování v jednotlivých státech. Tato tabulka však zakrývá existující velké rozdíly v rozloze jednotek, například více než 50% míst-

ních orgánů v Německu a Finsku spravuje území s počtem obyvatel menším než 1 000 resp. 6 000 lidí.

Obce jsou obecně odpovědné za tvorbu hlavních nástrojů územního plánování na místní úrovni a ve většině případů je na ně také delegována odpovědnost za jejich schvalování. Výjimkou je Řecko, kde plány na místní úrovni byly schvalovány a většinou také iniciovány ministerstvem ústřední vlády. Nedávné změny vládní struktury Řecka (viz výše) znamenají, že místně zvolené prefektury pravděpodobně převezmou odpovědnost za tyto plány.

Rámec a regulační nástroje musí být obecně v souladu s plánovacími nástroji připravenými na vyšší úrovni a jsou obvykle přijímány místními orgány, které je vytvořily. Někdy musí být plány na místní úrovni formálně schvalovány jinou úrovní správy. Například v Itálii je musí schvalovat *Regioni* a v Portugalsku musí být ratifikovány ústřední vládou.

Tabulka B.8: Orgány zodpovědné za regulační nástroje (1)

Členský stát	Typ místního orgánu	Počet	Průměrný počet obyvatel
Francie	<i>Communes</i>	36 558	1 550
Lucembursko	<i>Communes</i>	118	3 300
Rakousko	<i>Gemeinden</i>	2 300	3 000
Španělsko	<i>Municipalities</i>	8 077	4 800
Německo	<i>Gemeinden</i>	16 040	5 000
Itálie	<i>Comuni</i>	8 102	7 000
Finsko	<i>Kunnat/Kommuner</i>	454	11 000
Belgie	<i>Gemeente/Communes</i>	589	17 000
Dánsko	<i>Municipalities</i>	275	20 000
Nizozemí	<i>Gemeentes</i>	647	23 000
Švédsko	<i>Kommuner</i>	288	30 000
Portugalsko	<i>Cāmaras</i>	305	34 000
Irsko (2)	<i>Districts</i>	88	40 000
Velká Británie	<i>Districts</i>	483	119 000
Řecko (3)	<i>Prefecture</i>	54	190 000

- (1) Jestliže existuje více než jedna úroveň místních orgánů (např. ve Velké Británii) tato tabulka referuje o primární zodpovědnosti za nástroje na místní úrovni. Průměr počtu obyvatel indikuje pouze rámcovou velikost kompletní jednotky.
- (2) Je hodné pozornosti, že v Irsku je 49 městských plánovacích jednotek při počtu obyvatel pouze 9 100.
- (3) Místní správa v Řecku má velmi omezenou plánovací pravomoc. Prefektura je nejnižší úroveň, na kterou je decentralizována plánovací pravomoc. Ve výjimečných případech však mohou být některé pravomoci delegovány na municipality

Rozsah, ve kterém jsou rámcové plány skutečně připravovány a přijaty, se mezi jednotlivými členskými státy značně liší. Systém plánů, který má pokrývat rozsáhlé oblasti, ještě neznamená, že tuto oblast pokrývá kvalitně celou. Například ve Spojeném království na začátku roku 1994 pokrývaly *local plans* asi 30% území Anglie, i když mnohem více plánů se v té době nacházelo v různém stadiu rozpracování. Místní regulační plány se obvykle vyžadují jen tam, kde je jejich zapotřebí, tj. v oblastech rozvoje a změn využití území nebo v některých případech na zranitelných místech tam, kde je nutná statutární ochrana. V některých případech je přijetí podrobného plánu povinné předtím, než může pokračovat rozvoj. (Vztah mezi plány a rozhodováním je popisován v sekci C). Například ve Finsku *yleiskaava*, což je celkový nebo částečný rámcový plán, byl zpracován v 97% obcí. Závazné *asemakaava* a *rakennuskaava* byly zpracovány v 98% obcí, ale pokrývají pouze 3% celkové rozlohy země. Francie má asi 15 000 *plan d'occupation des sols*, které pokrývají asi 50% rozlohy země a asi 80% populace.

I když jsou rozdíly mezi správními strukturami, existuje mezi členskými státy určitá jednotnost v použití nástrojů územně plánovací politiky na místní úrovni jako základní úrovni pro regulaci využití území a výstavby/rozvoje. Ve všech členských státech stanoví legislativa skupinu plánovacích nástrojů úroveň místní vlády, která má být základním nástrojem pro řízení změn ve využití území.

Všechny členské státy mají více než jeden typ plánu na úrovni místní vlády. První pokrývá celkově jednu nebo více obcí a poskytuje obecný rámec pro změny ve využití území. Druhá skupina zajišťuje podrobnou regulaci

a/nebo realizaci politiky. Je také jasné, že existuje řada dalších nástrojů, které jsou zpracovávány pro zvláštní účely, jako implementace urbanistických schémat obnovy nebo rozvoj nových urbanizovaných oblastí. Škála nástrojů na místní úrovni je nejpestřejší v Řecku, Itálii a Španělsku. Rozdíl se také objevují tam, kde regionální vlády mohou vytvářet své vlastní zákony, které potom určují charakteristické rysy nástrojů územního plánování.

Tabulky B.8, B.9 a B.10 zaznamenávají hlavní nástroje na místní úrovni s tím, kdo je v jednotlivých členských státech odpovědný za jejich přípravu. Tabulky ukazují pouze hlavní nástroje definované legislativou. Nezahrnují nestatutární plánovací strategie a dokumenty, které se někdy zpracovávají. Také nezahrnují ostatní nástroje regulace, které mohou mít důležitý dopad na využití území, jako jsou nástroje pro dělení pozemků, např. švédské *fastighetsplaner*, nebo mechanismy zajišťování infrastruktury např. španělské *proyectos de urbanización*.

Je důležité poznamenat, že ve většině zemí existují obecná nařízení nebo předpisy, které jsou platné ve všech regionech nebo v celé zemi a které jsou obzvláště důležité v těch situacích, kdy je výstavba formálně řízena závaznými plány, ale kdy tyto plány ještě nebyly zpracovány. Ve Španělsku, například, v některých provinciích zavádějí *Nomas Complementarias y Subsidiarias* obecné principy pro řízení rozvoje a výstavby, ještě navíc nad rámec plánů, které jsou obzvláště důležité v malých obcích, kde doposud nebyly plány zpracovány. V Řecku se na oblasti, které nejsou pokryty statutárním místním plánem, vztahují speciální předpisy. Obecná nařízení, normy a jiná pravidla, která v zemi nebo regionu hrají důležitou roli,

především tam, kde nejsou zpracovány podrobné plány, jsou popisována v sekci C.

Rámcové nástroje (místní úroveň)

V tabulce B.9 jsou shrnuty rámcové nástroje územního plánování na místní úrovni z jednotlivých členských států. Tyto nástroje tvoří obecné rámce pro vedení změn ve využití území a pro přípravu plánů dolní úrovně. Mohou obsahovat prvek obecného zónování území podle jejího současného nebo navrhovaného využití, ale obecně neurčují přesné využití území předem nebo dříve než podrobnější plány a rozhodnutí o regulacích. Mohou však přidělovat rozvojová práva stejným způsobem jako to dělají podrobnější plány.

Všechny členské státy používají rámcové nástroje na místní úrovni jako obecné směrnice, jak ukazuje tabulka B.9, i když ne všechny používají další podrobnější statutární nástroje. Účel těchto rámcových nástrojů se dá popsat různým způsobem:

- poskytování dlouhodobých rozvojových cílů, úkolů nebo zásad;
- identifikace budoucího uspořádání osídlení včetně oblastí, které mají být rozvinuty nebo zvláště chráněny;
- poskytování rámce pro podrobné místní plány a regulace;
- určení směrů a umístění hlavních druhů infrastruktury;
- propojení všeobecné struktury národních a regionálních strategických směrnic se závaznými ustanoveními podrobnějšího zónování a realizačních plánů.

Tabulka B.9: Rámcové nástroje (místní úroveň)

Členský stát	Rámcový nástroj
Belgie	<i>Gemeentelijk ontwikkelingsplan/Plan communal de développement (B)</i> <i>Algemeen plan van aanleg (F)</i> <i>Schéma de structure communale (W)</i>
Dánsko	<i>Kommuneplaner</i>
Německo	<i>Flachennutzungsplan (F-Plan)</i>
Řecko	<i>Geniko poleodomiko schedio (GPS)</i>
Španělsko	<i>Plan general. Normas complementarias y subsidiarias/Proyectos de delimitación de suelo urbano</i>
Francie	<i>Schéma directeur a directive territoriale d'aménagement (DTA) (2)</i>
Irsko	<i>Development plan</i>
Itálie	<i>Piano regolatore generale</i>
Luxemburg	<i>Project d'aménagement général</i>
Nizozemí	<i>Structuurplan</i>
Rakousko	<i>Räumliches Entwicklungskonzept (REK) (1)</i>
Portugalsko	<i>Plano director municipal (PDM)</i>
Finsko	<i>Yleiskaava/General plan</i>
Švédsko	<i>Översiktsplan (OP)</i>
Velká Británie	<i>Local plan and unitary development plan (UPD) část 2</i>

(1) Pro pět zemí (*Länder*)

(2) DTA je zaváděn novým zákonem o plánování a rozvoji (1995) a zabezpečen vládní vyhláškou. Má širší než lokální rozsah.

Je důležité říci, že tyto plány jsou založeny na úrovni jednotky místních orgánů, obcí. Může však existovat určité překrývání funkcí s nástroji územního plánování úrovně o stupeň nižší než regionální, která pokrývá část regionu a o které byla již dříve zmínka jako o úrovni subregionálních plánů. Samozřejmě, že tam, kde plánovací dokumenty subregionální úrovně existují, tvoří obecné rozvojové rámce pro hlavní sídla nebo oblasti. Také může docházet k překrývání těchto detailních nástrojů územního plánování navzájem se stejným typem plánu, který ale slouží různým účelům v různých lokalitách. Jako je tomu například v Nizozemí v případě *Structuurplan*, který může existovat jak na obecní úrovni, tak pro městské regiony.

Společné rysy rámcových plánů:

- za tyto plány jsou většinou odpovědné místní orgány (i když jsou často připravovány jejich jménem skupinami konzultantů);
- pokrývají přinejmenším celou oblast spadající pod správu místního orgánu nebo více než jednoho orgánu, jsou-li tyto jednotky malé nebo jsou-li vytvořeny funkčně plánovací jednotky;
- stanoví obecné využití území a uspořádání infrastruktury v oblasti prostřednictvím zónování nebo prostřednictvím územních alokačních map;
- obecně nemají pevně ohraničenou dobu trvání a mohou být pouze nahrazeny novými plány, i když se často objevuje požadavek, aby byly aktualizovány pravidelně každých pět až deset let;
- jakmile jsou schválené, jsou to většinou právně závazné dokumenty, i když malé procento z nich závazné není a má pouze indikativní charakter pro plány nižší úrovně nebo pro rozhodování o jednotlivých návrzích.

Variace těchto obecných charakteristik je možné najít ve Francii, kde existují velmi malé jednotky spadající pod místní orgány – *communes* – a rámcové nástroje se tedy většinou připravují pro několik takových jednotek společně; nebo ve Finsku, kde oblasti místních orgánů jsou podstatně větší a kde je možné připravovat rámcové nástroje jen pro část obce. V Řecku jsou pro malé osady připravovány zjednodušené plány. Rámcové plány mohou také v případě, že

detailní nástroje neexistují, převzít jejich roli a přidělovat práva.

Regulační nástroje

Všechny členské státy s výjimkou Spojeného království a Irské republiky používají detailní závazné plánovací nástroje, které hrají klíčovou úlohu v regulaci rozvoje. V mnoha zemích existuje mnoho úrovní nebo forem takových nástrojů. Oblasti, které takové regulační nástroje pokrývají, se liší, což ilustruje tabulka B.10. V některých případech je zpracováván jeden regulační nástroj pro celé území obce. Ve Francii, Lucembursku a Španělsku je dokonce možné, aby jeden plán pokrýval území několika místních orgánů. Tyto země mají malý počet obyvatel na úrovni místních orgánů. Ve Spojeném království existuje jeden nástroj, zjednodušená plánovací zóna, který má funkci přímé regulace rozvoje, ale používá se jen zřídka.

Typický regulační plán:

- pokrývá celé území spadající pod místní orgán nebo část tohoto území;
- označuje podrobně místně specifické zóny pro výstavbu, využití území a infrastrukturu;
- má účinek přidělení práv stavět na pozemku nebo změnit jeho využití, což je dále předmětem povolovacích procedur nebo přípravy podrobnějších realizačních plánů.

Jak ukazuje tabulka B.11, je možné podle funkce rozlišit tři obecné kategorie regulačních nástrojů. Některé regulační nástroje je možné řadit do více kategorií. Prvním a nejuzívanějším typem jsou **regulační zónova-**

cí nástroje. Takové plány, jako je belgický *bijzonder plan van aanleg* nebo francouzský *plan d'occupation des sols (POS)*, stanoví využití území a regulační zásady pro část nebo celé území dané obce. Jiným příkladem je dánský *bestemmingsplan*, který stejně jako *POS* může pokrývat část nebo téměř celé území obce, nebo portugalský *Planos de Urbanização (PU)*. Řecký *schedio poleos* je obecně použitelný nástroj, který může být zpracován různou formou, z nichž hlavní je *poleodomiki meleti epektasisi anatheorisis*. Tento nástroj, stejně jako ostatní nástroje tohoto typu, efektivně určuje přidělování oprávnění k rozvoji území.

Druhou kategorií dokonce ještě specifičtějších a podrobnějších nástrojů, které je možné rozlišit, jsou **nástroje regulace výstavby**. Ty poskytují specifické informace potenciálním investorům o přesných stavebních předpisech. Například finský *asemakaava* (ve městech) a *rakennuskaava* (ve venkovských oblastech) podává podrobné informace o velikosti a umístění budov. Rakouský stavební předpis *Bebauungsplan* specifikuje stavební čáry v měřítku 1:2000, včetně detailů o hustotě zástavby atd. Další plány patří též do této kategorie, protože jsou specifičtější než obecné zónování nebo plány využití území. Příkladem mohou být *parcelling plans*, které jsou zpracovávány v regionu hlavního města Bruselu, nebo švédské *Omradesbestämmelser (OB)*.

Třetí kategorii tvoří **implementační nástroje**. Ty mají více než pouze indikovat upřednostňované využití území nebo zákonná práva. Jsou používány ke skutečné implementaci navrhovaných rozvojových kroků. Často se jedná o velmi specifický typ rozvoje, jako je nové bydlení nebo nové průmyslo-

vé jednotky. Jedním z nástrojů, který lze tímto způsobem použít, je dánský *lokalplaner*. Jiný příklad poskytují řecké, italské a španělské plány. Řecký *praxi efarmogis* je typický tím, že nezavádí nové návrhy, ale aplikuje zásady jiných plánů na stávající rozdělení vlastnictví nemovitostí a rozděluje náklady vynaložené na veřejnou infrastrukturu apod. Italský *Piano Particolareggiato (PP)* je používán především ve stávajících zastavěných oblastech a navrhovaných oblastech rozšíření rozvoje; *piano per l'edilizia economica e popolare (PEEP)* je používán při realizaci výstavby sociálního bydlení (s nízkými náklady); *programmi integrati di intervento a programmi di recupero urbano* jsou oba používány pro urbanistickou regeneraci.

Nad rámec těchto tří kategorií mohou být regulační plány použity k různým účelům. Mohou například být použity pro ochranu oblastí s krajinným a stavebním dědictvím minulosti, jako je tomu ve Španělsku. Navíc určitý nástroj může být použit ke kombinaci jednotlivých úkolů. *Piano particolareggiato* je například kombinací regulačního zónovacího nástroje a implementačního nástroje. Význam regulačních nástrojů nesmíme podceňovat. Ve většině případů budou sloužit k implementaci obecných rozvojových cílů vyjádřených ve strategických regionálních nebo obecních rámcových plánech. Proto je tedy převážná většina z nich právně závazná. Hlavní výjimkou je v tomto směru Spojené království, kde nástroje na místní úrovni nejsou zpracovávány detailně a nejsou právně závazné. V jiných zemích se může právní síla regulačních plánů lišit podle daného návrhu nebo řešené záležitosti.

Dopad těchto nástrojů na změny ve využití území závisí na mnoha faktorech včetně mí-

Tabulka B.10: Regulační nástroje (místní úroveň)

Členský stát	Území pokrývané příslušným nástrojem		
	více než celé území obce	jedna obec	část území obce
Belgie		<i>Gemeentelijk Ontwikkelingsplan/Plan Communal de Développement (B) Algemeen Plan van Aanleg (F) Schéma de structure communal (W)</i>	<i>Bijzonder Bestemmingsplan/Plan Particulier d'affectation du sol (B) Bijzonder Plan van Aanleg (F) Plan particulier d'aménagement/schema directeur (W)</i>
Dánsko			<i>Lokalplener</i>
Německo			<i>Bebauungsplan (B-plan)</i>
Řecko		<i>Schedio poleos – Poleodomiki meleti</i>	
Španělsko	<i>Plan eneral Nomas Subsidiarias Plan Especial</i>		<i>Programa de actuación urbanística (PAU) Plan parcial (PP) Plan especial (PE) a ostatní</i>
Francie	<i>Plan d'occupation des sols</i>		
Irsko			<i>Action area plans (1)</i>
Itálie		<i>Piano Regolatore Generale</i>	<i>Piano particolareggiato (PP) Piano di lottizzazione (PdI) Piano di recupero (PdRE) Piano di edilizia economica a popolare (PEEP) Piano degli Insediamenti produttivi (PIP)</i>
Lucembursko		<i>Projet d'aménagement général</i>	<i>Projet d'aménagement particulier</i>
Nizozemí		<i>Bestemmingsplan (včetně Stadtvernieeringsplan)</i>	
Rakousko		<i>Flächenwidmungsplan Plán využití území</i>	<i>Bebauungsplan Stavební a regulační plán</i>
Portugalsko			<i>Planos de urbanização (PU) Planos de pomenor (PP) Loteamentos (schéma rozdělení území)</i>
Finsko			<i>Asemakaava (ve městech) Rakennuskaava (ve venkovských obcích) Rantakaava (v přímořských oblastech)</i>
Švédsko			<i>Detaljplan (DP) (a jiné)</i>
Velká Británie			<i>Simplified planning zones (2)</i>

(1) Mohou anebo nemusí být statutární.

(2) Ačkoliv existuje možnost připravovat zjednodušeně plánované zóny, je zřídka využívána.

ry, kterou předurčují rozhodnutí o regulacích prostřednictvím povolovacích procedur a rozsahu oblastí, které pokrývají. Existuje tendence zavádět nové mechanismy, které umožňují provádět rozhodnutí v rozporu se závazným plánem, nebo které umožňují rychlé modifikace plánu podle měnících se

požadavků. Tyto otázky jsou detailněji probírány v části C.

Obecné normy

Ve většině členských států musí rozhodovací orgány a investoři při žádání nebo udělování stavebních povolení brát v úvahu široké

Tabulka B.11: Regulační nástroje: hlavní účel (cíl)

Členský stát	Nástroje regulačního zónování	Nástroj stavebního řízení	Nástroje provádění
Belgie	<i>Bijzonder Bestemmingsplan/Plan Particulier d'affectation du sol (B) Bijzonder plan van aanleg (F) Plan particulier d'aménagement (W)</i>		
Dánsko			<i>Lokalplaner</i>
Německo	<i>Bebauungsplan (B-Plan)</i>		
Řecko	<i>Schedio poleos Zoni oikistikou elenchou</i>		<i>Praxi efarmogis</i>
Španělsko	<i>Plan general nomas complementarias proyectos de delimitación de suelo urbano</i>	<i>Programma de actuación urbanística</i>	<i>Plan parcial* Plan espacial*</i>
Francie	<i>Plan d'occupation des sols</i>		
Irsko	<i>Action area plans</i>		
Itálie	<i>Piano regolatore generale</i>		<i>Piano particolareggiato Piano per l'edilizia economica e popolare Programmi integrati di intervento Programmi di recupero urbano</i>
Lucembursko	<i>Project d'aménagement communal</i>		
Nizozemí	<i>Bestemmingsplan</i>		
Rakousko	<i>Flächenwidmungsplan</i>	<i>Babauungsplan</i>	
Portugalsko	<i>Planos de urbanizacao Planos de pormenor</i>		<i>Loteamentos</i>
Finsko		<i>Asemakaava (města) Rakennuskaava (venkov) Rantakaava (pobřeží)</i>	
Švédsko	<i>Detaljplan</i>	<i>Omradesbestämmelser</i>	<i>Fastighetsplan</i>
Velká Británie	<i>Simplified planning zones</i>		

* Poznámka: Tato tabulka identifikuje pouze zásadní regulační nástroje a jejich hlavní účel. Mohou zastávat i mnoho jiných funkcí.

spektrum detailních norem. Takové normy mohou pokrývat celou řadu otázek a bodů, například otázky estetiky, výšku budov, hustotu, přístupnost, kvalitu z hlediska životního prostředí, zdraví a bezpečnosti. V mnoha zemích (například v Dánsku, Finsku, Francii, Řecku, Irsku a Spojeném království) existují detailní národní stavební zákony nebo normy, které se musí respektovat. Takové národní zákony mají často vztah k podrobným stavebním předpisům a konstrukčním normám. V mnoha členských státech (například v Rakousku, Belgii, Finsku, Německu a Švédsku) mohou být takové normy vytvá-

řeny také na regionální nebo obecní úrovni. To umožňuje obcím, aby si vyvinuly vlastní podrobné normy, které zohledňují schválené rozvojové plány a místní podmínky. V řadě členských států existují národní stavební předpisy a na obcích se požaduje, aby je dále podrobněji rozpracovaly a přizpůsobily místním podmínkám. Například v Nizozemí vytváří národní vláda *bouwbesluit* (stavební vyhlášku) a obce produkují *bouwerordering* (stavební nařízení), které udávají podrobné předpisy, týkající se různých doplňujících se záležitostí, například vzhledu, maximální výšky budov a parkovacích norem.

Existují-li takové národní nebo místní normy, měl by s nimi být jakýkoli rozvoj v souladu – jinak se pravděpodobně vytvoří odchylka. Je-li předmětem žádosti taková odchylka od předpisů, je rozhodovací procedura obvykle stejně stejná jako při odchylce od detailního plánu. Navíc, neexistuje-li schválený detailní plán, stávají se jakékoli schválené obecné normy hlavním rozhodovacím kritériem při schvalování žádostí o rozvoj.

Konzultace

Proces zpracování plánu je nevyhnutelně spojen s řadou konzultací a jednání mezi orgánem, který plán zpracovává, a ostatními, kteří mají na plánu nějaký zájem. Tato část se soustřeďuje především na zpracování plánu na místní úrovni. Některé činnosti jsou formalizovány do statutárních postupů, které musí orgán, který plán zpracovává, při přípravě plánu dodržovat. Formální procedurální požadavky na konzultace pomáhají zajistit zájmy určitých skupin a přispívají k zajištění odpovědnosti a jisté míry transparentnosti celého procesu. Na druhé straně to však může zvětšovat složitost procedury a zvyšovat nároky na čas a prostředky potřebné k přípravě plánu. Formální požadavky na konzultace v každém systému odrážejí částečně rovnováhu, která byla ustanovena mezi právy občanů na přímou účast v procesu tvorby plánu na jedné straně, a mezi potřebou orgánů, které plán zpracovávají, zajistit, aby rámec plánu byl implementován účinným a efektivním způsobem s přihlédnutím k širokému spektru zájmů na straně druhé.

Konzultace s dalšími úrovněmi administrativy a oficiálními kanceláři jsou nezbytnou součástí všech procesů přípravy plánů,

i když to často není část formálních postupů tvorby plánu, definovaných zákonem. Zprávy jednotlivých zemí se shodují v tom, že je to rutinní činnost při zpracování plánu ve všech členských státech. Výběr oficiálních organizací, se kterými probíhají konzultace, závisí velkou měrou na předmětu plánu. Rozsah konzultací je potenciálně velmi široký, obzvláště v takových systémech, kde systém územního plánování neobsahuje odpovědnost za ostatní těsně související témata politiky a zásad. Formální právní požadavky na konzultace se někdy uplatňují, když plánovací orgány vyššího stupně jsou odpovědné za dozorování a schvalování souladu a konzistence tvorby plánu místními orgány. Společně se soudy mohou také vystupovat v případech, kdy jsou proti plánům vzneseny námitky.

Role veřejnosti

Všechny systémy územního plánování v sobě zahrnují také určité mechanismy pro přímé konzultace s veřejností nad rámec obvyklých reprezentativních politických postupů. I když existuje poměrně značná shoda v obecné potřebě konzultací s veřejností, je možné si všimnout také některých zajímavých postřehů. Metoda a hloubka veřejných konzultací vyžadovaných v rámci formálního procesu se velmi liší. Daleko rozsáhlejší mohou být neformální konzultace s příslušnými orgány. Veřejné konzultace jsou obecně považovány za samostatnou činnost, oddělenou od konzultací s oficiálními organizacemi, a obvykle probíhají v rámci procesu přípravy plánu později.

Tabulka B.12 ilustruje hlavní předpisy o veřejných konzultacích a zapojení veřejnosti do tvorby hlavního nástroje plánování na

místní úrovni ve všech členských státech. Informace zde podané jsou pouze obecným přehledem, protože přesné časování a forma konzultací bude velmi záviset na specifických postupech podle typu daného plánu a tyto postupy se mohou podle typu daného nástroje dokonce i v rámci jednoho členského státu značně lišit. Tabulka ukazuje plán, který byl pro účely této analýzy z každého systému vybrán. Tento plán je „hlavním nástrojem územního plánování“ na místní úrovni. Postupy zde uváděné se nemusí vztahovat na jiné plány. Důraz je kladen na formální požadavky, které definuje zákon. Další konzultace a účast veřejnosti na neformální úrovni zde nejsou brány v úvahu. Je také třeba zdůraznit, že samotná existence formálních požadavků na konzultace ještě nezaručuje efektivitu takových konzultací, ať již ve smyslu informovanosti veřejnosti, nebo její schopnosti ovlivnit podobu plánu. Tabulka zvažuje příležitosti dané veřejnosti k zapojení se do procesu tvorby plánu prostřednictvím:

- úvodních konzultací o záměru plánovacího orgánu zpracovat plán v době před potvrzením návrhů;
- dalších konzultací po publikaci pevných návrhů plánů plánovacím orgánem, například ve formě konceptu územního plánu;
- přítomnosti na formálních jednáních a šetřeních
- dalších způsobů, jakými jsou prohlášení formálních konzultačních organizací;
- námitek proti plánu po jeho formálním přijetí plánovacím orgánem nebo po schválení vyšší autoritou.

Tabulka B.12 jasně ukazuje, že nejvíce předpisů pro zapojení veřejnosti do procesu tvorby plánu je ve stadiu pevných návrhů, které předkládá plánovací orgán, kdy má veřejnost příležitost podávat protesty a námítky. To je téměř vždy prováděno prostřednictvím publikace, reklamní prezentace a veřejných vystavení konceptu plánu. Postup zahrnuje časové období, během kterého může jakákoliv osoba vznášet námítky k tomuto konceptu. V mnoha případech je takováto lhůta stanovena na jeden měsíc, ale i to se různí. V Řecku má veřejnost 15 dní na nějakou reakci; ve Švédsku je jeden typ plánu, *ÖP*, předmětem tříměsíční doby podávání námitek. Procedury někdy připouštějí další dobu pro konzultace v případě, že by v prvním kole vyvstaly jakékoliv zásadní změny plánu.

Méně formálních požadavků na konzultace existuje před potvrzením návrhů plánovacího orgánu. Tam, kde se tyto požadavky vyskytují, jsou obvykle založeny na prvním konceptu plánu, který předpokládá druhé kolo konzultací a možnost podat námítky po revizi plánu. Řada členských států uvádí, že existuje příležitost, aby plánovací orgán prováděl konzultace před zpracováním konceptu dle vlastního uvážení. Nicméně tento typ konzultací většinou zahrnuje pouze oficiální organizace, i když mohou existovat právní požadavky na zajištění konzultací. Například zvláštní ustanovení platí v Itálii, kde se využívá projednávání k diskusi o návrzích s veřejnými představiteli, agenturami a zainteresovanými organizacemi. Ve Spojeném království existuje seznam oficiálních organizací, se kterými se musí provést konzultace v úvodní fázi zpracování plánu, a další delší seznam „poradních konzultantů“.

Tam, kde jsou proti plánu vzneseny námitky, používá řada členských států určitý druh projednávání, při kterém mají ti, kteří námitky podávají, právo vysvětlit svá stanoviska. Například ve Spojeném království se skuteční jednání před nezávislým inspektorem jmenovaným ústřední vládou, který zaznamená důkazy a tvrzení prezentované těmi, kteří podávají námitky i plánovacími orgány, a připraví zprávu pro místní orgán. Místní orgán má právo konečného rozhodnutí, i když ústřední vláda může ovlivňovat a směřovat určité změny plánu. Tento proces byl nedávno podrobně zkoumán z toho důvodu, že vyžaduje značné prostředky a může prodloužit čas potřebný pro přijetí plánu. V Nizozemí bylo před nedávnou dobou zavedeno ustanovení, které zajišťuje právo tomu, kdo podává námitku, aby osobně svoje stanovisko vysvětlil plánovacímu orgánu.

Právo vznášet protesty proti plánům přijatým plánovacím orgánem nebo schváleným vyšší autoritou je obecně omezené. Výjimkami jsou Francie a Řecko, kde existují značná práva vznášet námitky proti plánu prostřednictvím jak administrativního, tak právního postupu. V Nizozemí existuje právo odvolání k Radě státu po schválení plánu, ale jakmile ta jednou rozhodne o takovém odvolání, stává se plán zákonem a není možné se v této věci znovu odvolávat. V jiných členských státech, kde je možné vznášet protesty proti plánu, existují omezení; buď mohou takto protestovat pouze státní organizace, jejichž práva jsou plánem dotčena (např. Německo), nebo se tyto protesty omezují na otázky funkce procedury (jako např. ve Spojeném království).

Další důležitý způsob je zapojení veřejnosti prostřednictvím zastupitelských orgánů. To

je možné v řadě systémů. Například v Belgii existuje ustanovení o konzultaci prostřednictvím poradních výborů, které pracují jako prostředníci mezi veřejností a plánovacími orgány. V Německu se poradní sbory účastní tvorby regionálních plánů.

Další procedury existují v některých členských státech, které zaručují občanům zvláštní právo na účast při provádění určitých územně plánovacích rozhodnutí. Požadavek na zpracování hodnocení dopadu na životní prostředí byl v některých členských státech zaveden společně s ustanoveními o veřejných konzultacích. V Rakousku obsahuje nedávno zavedený zákon o hodnocení dopadu na životní prostředí ustanovení o účasti veřejnosti v tomto procesu. Jednotliví občané mají právo podávat písemná vyjádření. Pokud alespoň 200 občanů vyjádří společné stanovisko, mohou si občané zvolit svého zástupce, který se může účastnit jednání jako formální strana diskuse společně s obcí, které se návrh dotýká, sousedními obcemi a ombudsmanem pro životní prostředí. Ve Španělsku existuje speciální postup pro případ, že změna ve využití ovlivňuje „zelený pás“, což vyžaduje větší informovanost veřejnosti.

Inovace konzultací

Je očividné, že procesy konzultací jsou předmětem diskusí v řadě členských států, kde existují požadavky jak na větší efektivnost, tak na zvýšení transparentnosti a zapojení veřejnosti do plánovacího procesu. Je také zpochybňována efektivnost veřejných konzultací. Například ve Finsku existuje rozsáhlý systém konzultací s veřejností. Existují dva stupně konzultací během procesu zpracování plánu a další práva odvolání proti plánu. To se však právě stalo terčem

Tabulka B.12: Příležitosti pro zapojení veřejnosti do procesu zpracování hlavního plánu na lokální úrovni

	Konzultace a participace		Využití veř. slyšení a šetření	Možnost vznášet námítky po formálním přijetí / schválení plánu	Komentáře a ostatní mechanismy
	Před schválením návrhů	Po publikaci návrhů plánovacích orgánů			
Rakousko <i>Räumliches Entwicklungskonzept Flächenwidmungsplan Bebauungsplan</i>	Veřejnost musí být informována o záměrech připravit plán a o možnostech konzultací.	Plán musí být k dispozici pro veřejnou prohlídku a občané mají právo usnášet se o plánu.			V případě posouzení ŽP mohou přijímat občané usnesení. Skupiny větší než 200 lidí mohou nominovat reprezentanta, který se zúčastní plánovacího procesu.
Belgie <i>Plan communal de développement (B); Algemeen plan van aanleg (F); Schéma de structure communal (W)</i>	Některé plány jsou předmětem konzultací veřejnosti před vypracováním konceptu plánu.	Konzultace s veřejností a všech konceptů plánů v období 30 dnů. Občané mají právo vznášet námítky.		Na základě zákona (včetně procedur) (<i>Conseil d'Etat / Rad van State</i>).	Zájmové skupiny jsou zastoupeny v různých poradních výborech na regionální a lokální úrovni. Mohou hrát roli prostředníků mezi plánovacími orgány a veřejností.
Dánsko <i>Kommuneplaner</i>	Veřejnost je informována o závažných usneseních a je podporována aby předkládala návrhy a ideje. „Předkonzultační stadium“ musí trvat minimálně 8 týdnů.	Konzultace s veřejností, která má právo námitek trvá 8 týdnů. V případě, že se plán podstatně mění, uskuteční se další konzultace.		Podávat námítky je možno pouze na legálním anebo proceduálním základě.	Diskutuje se o nedostatku možnosti odvolat. Zdůvodňuje se to tím, že je dostatek příležitostí k extenzivním konzultacím v počátečním stadiu.
Finsko <i>Asemakaava Rakennuskaava Yleiskaava</i>	Konzultace prvního konceptu po tři týdny s právem vznášet námítky.	Další konzultace a právo námitek je ve stadiu kdy je plán předložen radě ke schválení.	Slyšení po konzultacích k prvnímu konceptu. Druhé slyšení po rozhodnutí obecní rady o návrhu plánu.	Veřejnost se může odvolat ke státním orgánům. V případě nezbytnosti k Nejvyššímu správnímu soudu <i>Korkein hallinto-oikeus</i> .	Jsou ověřovány experimentální projekty, které zkouší podporovat širší participaci skupin, které normálně neparcipují při zpracování plánu.
Francie <i>Plan d'occupation des sols</i>		Konzultace s příležitostmi námitek jeden měsíc po přijetí konceptu obcí a veřejnými orgány.	Detailní plány jsou obvykle předmětem veřejného šetření.	Ti, kteří mají zájem mohou se odvolat ke správnímu soudu.	
Německo <i>Flächennutzungsplan and Bebauungsplan</i>	Veřejnost je informována a může přispět k sestavení cílů pro plán.	Konzultace po jeden měsíc, při kterých je možno vznášet námítky. Pro plány řešící urgentní bytové potřeby se doba redukuje na dva týdny.	Pro velké projekty, jako např. dálnice, se organizují veřejná slyšení.	Osoby, jejichž práva byla dotčena plánem se mohou odvolat k soudu.	Zájmové skupiny jsou zastoupeny v poradních sborech, které se podílejí na regionálních plánech.
Řecko <i>Poleodomiki meleti</i>		Konzultace po 15 dní s příležitostmi námitek.		Příležitost k námítkám vůči plánu Státní rady.	Centrální vláda připravuje poznámky plánu, které konzultuje s místními orgány.
Irsko <i>Development plan</i>	Veřejnost může být zapojena do přípravy, ale není to povinné. Iniciativní konzultace trvají tři měsíce po předložení prvního konceptu, kdy může veřejnost předkládat námítky a protesty.	Konzultace jeden měsíc k revidovanému konceptu s možností námitek.	Místní daňoví poplatníci nemovitosti mohou požadovat slyšení pro své námítky.	<i>Development plan</i> může být legálně podroben právnímu přezkoumání.	

	Konzultace a participace		Využití veř. slyšení a šetření	Možnost vznášet námityky po formálním přijetí / schválení plánu	Komentáře a ostatní mechanismy
	Před schválením návrhů	Po publikaci návrhů plánovacích orgánů			
Itálie <i>Piano regolatore generale</i>		Konzultace po 30 dní, kdy může veřejnost vznášet námityky.			Volený orgán soustředění (ob. okrsků) <i>Consigli di quartiere</i> jsou významnou cestou provádění konzultací.
Lucembursko <i>Project d'aménagement communal</i>	Neformální diskuse.	Konzultace po 30 dní s příležitostí vznášet námityky.		Centrální vládě může být zasláno prohlášení k plánu během tří měsíců po schválení (anebo publikování) plánu.	Místní obecní rady reprezentují místní zájmy při plánovacím procesu. Každá fyzická anebo společenská entita může respektovat svůj zájem. Jsou organizovány veřejné schůzky k plánu.
Nizozemí <i>Bestemmingsplan</i>	Veřejnost může být informována, ale není to závazné.	Konzultace nad konceptem po tři týdny s možností námitek.	Namítající mohou požadovat veřejné slyšení, aby byly vysvětleny odpovědi na námityky ze strany municipality.	Když je municipální plán přijat, je podroben prověření ze strany exekutivy provincie. Je vystaven na dva týdny během nichž je možno podat limitované námityky. Po odsouhlasení je vystaven další dva týdny, kdy je možno podat odvolání ke státní radě v záležitostech kde jsou námityky odůvodněné.	V době pověření ze strany provincie mohou být předkládány pouze nové námityky a návrhy ke změnám.
Portugalsko <i>Plano director municipal</i>		Konzultace po 30 dní s příležitostí vznášet námityky.	Žádná šetření se nekonají.		Veřejnost má „právo vstupu“ do procesu v každé fázi přípravy plánu, ale toto právo je zřídka využíváno.
Španělsko <i>Plan general.</i>	Veřejnost je zapojena, ale nikoliv povinně. Počáteční konzultace nad prvním zněním konceptu „výzva k návrhům“ pro změny.	Konzultace po jeden měsíc s možností námitek. Druhá fáze konzultací se koná jestliže je nutno provést velké změny.		Námityky jsou možné na procedurálním základě.	Konzultace jsou povinné na projektech EIA a to ve třech fázích procesu. Veřejná informace se podává také u hlavních infrastrukturálních projektů.
Švédsko <i>Översiktsplan, detaljplan</i>	Normou je široká konzultace v prvotních návrzích.	Podle typu plánu trvají konzultace 3 až 12 týdnů.		Námityky jsou možné pouze na procedurálním základě. Námityky jsou možné k detailplan.	
Velká Británie <i>Local plan & Unitary Development plan</i>	Veřejnost může být informována a má právo konzultací přednostně u návrhů, které se nově objevují. Obvykle je povinná publicita a konzultace u prvních fází návrhu.	Konzultace po 6 týdnů s příležitostí námitek. Další období 6 týdnů pro námityky se vymezí, jestliže se po šetření provedou velké změny.	Veřejné šetření se nekoná, shodnou-li se všichni namítající, že není potřebné.	Námityky jsou možné na procedurálním základě.	Veřejné šetření se koná nezávisle, ale konečné rozhodnutí je v rukou plánovacích orgánů.

kritiky. Jsou prováděny experimentální plánovací procesy, které otevírají jednání širšímu spektru posluchačů, včetně „spoluplánování“. Experimentální projekty byly zavedeny ve Finsku proto, aby se pokusily zapojit do plánovacího procesu i ty, kteří by normálně zapojeni nebyli, včetně občanů postižených a dětí.

Jinde existují obavy, že proces konzultací zbytečně prodlužuje přijetí plánu a otevírá pole dobře organizovaným nátlakovým skupinám, které využívají každé příležitosti k tomu, aby zabránily pokračování přijetí plánu. Například v Nizozemí byl proces doplněn, aby omezoval práva na opakované námítky proti stejné věci (i když stále zůstávají podstatné) a dával větší pravomoci ústřední vládě ovlivnit, aby obzvláště sporné návrhy mohly dále pokračovat.

Přeshraniční územní plánování

Obce, regionální orgány a členské státy Evropské unie již dlouho znají nezbytnost přeshraniční spolupráce v oblasti územního plánování. Prostor je spojitý a administrativní hranice jsou, v kontextu zvýšené svobody pohybu a dopadu globální ekonomiky a procesů životního prostředí, umělé. Potřeba přeshraniční spolupráce je tedy zřejmá. V některých případech to znamená spolupráci sousedních obcí v hraničních oblastech dvou nebo tří členských států, jako je tomu v oblasti Lille–Kortrijk. V jiných se spolupráce rozšiřuje na regiony dvou nebo více zemí, například Euroregiony sestávající z regionů Kent, Nord–Pas–de–Calais, Vlámsko, Valonsko a Brusel. Jedním z nejstarších příkladů přeshraniční spolupráce je spolupráce zemí Beneluxu, které založily celní unii v roce 1944, jež nakonec vedla k prvnímu *Be-*

nelux Structuurschets/Esquisse de Structure Benelux (Přehledný strukturální plán Beneluxu) v roce 1975 (schváleného v roce 1986). Druhý plán se právě zpracovává. Zavedení iniciativy Evropské unie *INTERREG* také podpořilo celou řadu přístupů spolupráce v oblasti územního plánování. Mnohá z opatření na poli přeshraniční spolupráce jsou však neformální a/nebo svým charakterem poradní a netvoří tak součást statutárních systémů územního plánování členských států.

Jedno z témat případových studií v tématickém svazku tohoto kompendia popisuje přeshraniční spolupráci v územním plánování mezi členskými státy v praxi.

Můžeme rozlišit tři základní typy přístupů k přeshraniční spolupráci v územním plánování:

- neinstitutionalizovanou spolupráci
- formální spolupráci
- společné rozhodování

Neinstitutionalizovaná spolupráce

Tento přístup odráží nejzákladnější úroveň spolupráce a je charakterizován výměnou informací, plánů a dalších záležitostí přes hranice (například mezi Švédskem a Finskem), obvykle jako první krok směrem k intenzivnějším konzultacím a společnému zapojení do rozhodovacího procesu. Většina zemí má tuto formu spolupráce zavedenu, a v některých, jako například v Německu a Nizozemí, taková spolupráce existuje již od padesátých let. V posledních letech se neformální přeshraniční spolupráce značně rozšířila, a to jak interně, tak externě. Napří-

klad během roku 1995 byly zjišťovány možnosti spolupráce mezi Řeckem a Bulharskem, ale zatím jsou jednání pouze ve stavu politické diskuse. Na této úrovni je kladen důraz na neformální typ spolupráce (tedy ne na společné rozhodování), nicméně i takový stav může vést k formálnějším svazkům.

Formální spolupráce

Tento přístup k přeshraničnímu územnímu plánování je charakterizován formálním systémem společných pracovních skupin nebo výborů s konzultacemi o konceptech plánů a o zásadách jednotlivých zemí. Mohou být zpracovávány společné studie s cílem zkoumat a rozvíjet témata společných zájmů. Například místní a regionální orgány ve Spojeném království, Francii a Belgii vytvořily pracovní skupinu (Skupina pro strategické plánování a infrastrukturu) za účelem srovnávání stávající situace a záležitostí, problémů a změn, které probíhají v Euroregionu. Její zpráva „Směrem k politickému rámci ...první kroky“ byla publikována v roce 1994 a vysvětluje kontext, slabé i silné stránky, které je nutné řešit jako první při rozvíjení dlouhodobější společné strategie. Pracovní skupina podléhá Kolegiu členů, které tvoří po pěti volených zástupcích z každého z pěti Euroregionů.

Jiným příkladem je region Sarre–Lor–Lux–Treves/West Palatinate, kde byla vytvořena pracovní skupina pro výzkum plánovacích systému ve Francii, Lucembursku a Německu a pro zpracovávání speciálních studií. Celá řada okresů jižního Dánska je zapojena do spolupráce s německou zemí Schleswig–Holstein. Jedním ze starších, formálnějších nástrojů, který se zabývá přeshraničním územním plánováním, je německo–holandská *Deutsch–Niederländis-*

chen Raumordnungskommission, která nyní diskutuje přípravu přeshraničního regionálního plánu. Nejnovější francouzský zákon (z roku 1995) povoluje zahraničním místním orgánům účast ve francouzských místních poloveřejných společnostech a spojování s dalšími sousedními členskými státy k vytváření zájmových uskupení nebo společných subjektů za účelem provádění společných akcí, programů a projektů ve sféře veřejných služeb a infrastruktury. Již dlouhou dobu existuje spolupráce mezi Dánskem, Finskem, Norskem a Švédskem v oblasti veřejných služeb a infrastruktury.

Společné rozhodování

Tento třetí přístup obnáší společné rozhodování na základě společné práce a přijetí společných zásad a směrnic. Stupeň závaznosti sousedících orgánů, oddělených společnou hranicí ve smyslu přijetí společných zásad, se různí. Protože neexistují žádné společné plánovací nástroje mezi členskými státy, bude nutné zahrnout společnou strategii do statutárních nástrojů každé ze zemí.

Tento typ spolupráce může být zaměřen na specifické iniciativy stejně jako na více strategické plány. Například na základě iniciativy místních politiků přerostla meziregionální spolupráce mezi Dánskem a Švédskem až do stadia navrženého mostu přes Øresund. Francouzsko–vlámská spolupráce mezi obcemi Lille a Kortrijk a francouzsko–valonská spolupráce mezi obcemi Lille a Mouscron vedla ke společnému programu infrastrukturních spojení týkajících se k vysokorychlostních železnic a expresních silnic. Když se podíváme do střední a východní Evropy, zjistíme, že finská zastupitelstva ve východních regionech spolupracují s ruskými orgá-

ny na otevření sítě silnic, železnic a vodních cest a na dosažení souhlasu při tvorbě kompletního plánu ochrany přírody v oblasti Karlovyvary. Na Iberském poloostrově se tradiční přeshraniční spolupráce mezi Francií a Španělskem a mezi Španělskem a Portugalskem stále rozšiřuje.

Několik národních, regionálních a místních orgánů se může v dané oblasti spojit k realizaci plánu či vize perspektivy územního rozvoje. Nizozemsko–belgicko–německá přeshraniční spolupráce na projektu *MHAL* znamená přípravu územně–plánovacích perspektiv pro města Maastricht/Heerlen; Hasselt/Genk; Aachen a Liege. Ústí řeky Scheldt bylo předmětem dokumentu *Common Development Concept for the Maritime Region*, který obsahoval program strategických projektů.

V širším měřítku spolupracuje jedenáct zemí okolo Baltského moře (včetně zemí, které nejsou členy EU) na koncepci územního rozvoje baltského regionu. Tato spolupráce byla iniciována v roce 1992 švédskou vládou. Alpská konvence, podepsána v roce 1991 šesti zeměmi, vytvořila soubor závazných mezinárodních pravidel pro ochranu venkova a definovala cíle politiky v oblasti územního plánování, kvality ovzduší, turistiky, zemědělství apod.

Existuje stále se rozšiřující spektrum přeshraniční spolupráce v oblasti územního plánování, které sahá od spolupráce mezi regiony členských států po vytváření společných unií oblastí několika zemí, společné rozvojové plány a konkrétní projekty. Nicméně přijetí mnoha z těchto společných nástrojů a opatření a jejich integrace do různých právních rámců plánovacích systé-

mů a nástrojů jednotlivých zúčastněných zemí vyžaduje také určitou formu politické zainteresovanosti a právněadministrativních úprav. V současné době mnoho opatření a směrnic není závazných pro příslušné orgány a není obecně uznáváno ve vztahu k formálním systémům územního plánování. Existují však náznaky, že mnohé plánovací orgány ve vzájemně sousedících zemích dělají pozitivní kroky směrem k zajištění základu pro společný přístup k územnímu plánování v hraničních oblastech. Takovéto práce jsou nyní podporovány prostřednictvím iniciativ *INTERREG IIa* a *TERRA*, které jsou zaměřeny na přeshraniční spolupráci v oblasti územního plánování.

Odvětvová integrace

Stupeň integrace mezi odvětvovými politikami a různými úrovněmi správy se mezi jednotlivými členskými státy značně liší. Je důležité zdůraznit, že komentáře v tomto stadiu se omezují na popis stávajících organizací a nástrojů a snaží se o dosažení horizontální (meziodvětvové) a vertikální (mezi různými administrativními úrovněmi územního plánování) integrace a nepokoušejí se hodnotit efektivitu nebo jinou stránku takových přístupů.

Několik zemí vytvořilo na národní úrovni ministerské a administrativní struktury k podpoře odvětvové integrace. Zdá se, že ty státy, které zpracovávají aktuální národní plány nebo které mají explicitní rámec územního plánování, vlastní také největší kapacity pro územně plánovací koordinaci odvětvových politik. Jedním z hlavních důvodů tohoto stavu je, že takové dokumenty obvykle obsahují integrované perspektivy rozvoje dané země, které byly formálně schváleny a které často zahrnují priority

státních investic do infrastruktury (viz národní plány a rámce). Nizozemí poskytuje v tomto směru dobrý příklad. *Rijksplanologische Commissie* (Národní územně-plánovací výbor) je tvořen vysokými představiteli různých ministerstev, kteří koordinují akce a činnosti různých odborů podle toho, do jaké míry ovlivňují územní rozvoj, a je odpovědný za zpracování zpráv o územním plánování za celou zemi. Nejnovější a nejúplnější zpráva (Čtvrtá zpráva o územním plánování – Extra) obsahuje zásady pro umístování rozvojových aktivit velkého rozsahu a zásady pro venkovské oblasti. V jiných zemích jsou národní výbory také zřizovány ke koordinaci akcí. V Portugalsku je *Directorate General* pro fyzické plánování a urbanistický rozvoj (*DGOT*) odborem Ministerstva pro plánování a územní správu (*MPAT*) a je odpovědný za koordinaci konzultačního kolegia, zahrnujícího 12 odvětví a zástupců obcí. Ve Francii existují *Comité Interministériel de l'Aménagement du Territoire (CIAT)* a *Comité Interministériel a la Ville et au développement Social Urbain (CIV)*, které provádějí koordinaci na vyšší úrovni. Jinde sice mohou existovat koordinační nástroje, ale často nejsou aktualizovány. Například v Řecku existuje možnost vytvářet národní pětiletý rozvojový program, který by měl zavádět koordinovaný přístup v národním měřítku. Poslední program však běžel v letech 1983–87, a od té doby nebyl aktualizován. Mezitím byl nahrazen postupy, zahrnutými do přípravy rámců pro podporu obcí.

Na regionální úrovni má mnoho států organizace a mechanismy, kterými se snaží koordinovat rozvoj jak horizontálně podle odvětví, tak vertikálně na různých úrovních. Často se stává, jako například ve Francii

v případě *Regional Prefect*, Portugalsku s Regionálním koordinačním výborem (*CCR*) či v Řecku s Regionálním generálním tajemníkem, že tyto prostředky představují decentralizovanou paži odvětvových ministerstev ústřední vlády. Je to právě tato druhá úroveň, na které byly založeny organizace a agentury, které se mají snažit o zlepšení odvětvové integrace a koordinaci územního plánování. To je také případ Irska a jeho osmi založených regionálních orgánů (které jsou složeny z volených zástupců zvolených základních místních orgánů) a Spojeného království se založenými *integrated regional offices*, které jsou součástí odborů ústřední vlády. Oba dva případy představují decentralizované paže ústřední vlády.

Klíčovým prvkem pokusů koordinovat aktivity je role, kterou hrají strategické plány v určování směru činností orgánů a organizací nižších úrovní. Příkladem takového přístupu je portugalský *PROT*. Také tato úroveň obvykle přispívá k autorizaci a přiměřenému financování investic do infrastruktury na místní úrovni, a tedy k implicitní koordinaci odvětvových rozvojových programů. Na tomto místě je důležité ocenit zvýšenou pozornost, která je v některých zemích evidentně věnována horizontální i vertikální koordinaci politiky, což může být částečně i důsledek akcí Evropské unie. Například v Řecku a Rakousku byl vliv Evropské unie na integrační aktivity výslovně uveden ve zprávách členských států. Nicméně v tomto stadiu je předčasné spekulovat o významu a efektivnosti takových trendů.

Na místní úrovni se zdá, že mechanismy integrace a koordinace jsou méně formalizovány, i když právě detailní plány jsou spolehlivé pouze tehdy, existuje-li dostateč-

ná koordinace jak vertikálním, tak horizontálním směrem. Existuje požadavek, aby plány byly v souladu s plány vyšší úrovně a aby byly také normálně odsouhlasovány vyšší administrativní úrovní. Velmi často je financování infrastruktury a jiného rozvoje obsaženo v rámcových nebo detailních plánech, poskytováno regionální nebo ústřední vládou, což opět nutně vede k integraci zásad a cílů. Mnoho místních orgánů je příliš malých a musí pracovat v součinnosti aby mohly poskytovat nákladné služby. To opět vede k určitému stupni spolupráce. Jako příklad je možno uvést spojené obecní orgány ve Finsku.

Většina členských států proto integruje jednotlivá odvětví politiky za pomoci různých mechanismů, na různých úrovních vlády a s různým stupněm efektivity. Zdá se, že existuje snaha o zlepšení úrovně integrace a že rámce podpory společenství jsou jedním z důležitých faktorů, které tuto změnu prosazují.

C Předpisy a povolení

Úvod

Tato část se zabývá tím, jak je rozvoj řízen prostřednictvím předpisů a povolení, vztahujících se k výstavbě a využití území. V této publikaci jsme se soustředili na zásadní povolení. Vysvětlení odchylek, které jsou způsobeny povoleními jinými, je podáno méně podrobně. Jsou popsány také procesy podávání žádostí a udělování povolení, stejně jako odvolací procesy. Svazky jednotlivých zemí pojednávají podrobněji o různých druzích povolení a souvisejících postupech.

Hlavní povolení

Velmi podobný je způsob, jakým členské státy regulují výstavbu a změny využití území prostřednictvím systému povolení. Všechny země mají systém, který reguluje výstavbu a změny ve využití území prostřednictvím povolení, která obvykle vydává obecní orgán. S výjimkou Spojeného království a Irska existuje ve všech zemích přinejmenším jedno hlavní povolení obvykle nazývané „stavební povolení“ (viz tabulka C.1), které je jediným kombi-

novaným systémem řízení plánování a výstavby, a kterým se řídí změny ve využití území, výstavba a v některých případech i demolice. V mnoha zemích je však potřeba dalších specifických povolení, než může být zahájena jakákoli stavební činnost nebo práce. Ve Spojeném království a Irsku mají pevnou definici rozvoje, která je základem pro řízení a pro nabytí územního rozhodnutí. Samostatné povolení je v těchto zemích třeba pro účely stavebního řízení.

I když všechny země definují svoji sféru řízení, většina z nich podrobně rozvádí, co je řízeno předpisy nebo závaznými plány na jedné nebo více úrovních vlády. Existuje však jistá podobnost v tom, co je předmětem řízení, tj. výstavba, změny ve využití území, dělení pozemků a/nebo budov a demolice. Ve všech zemích jsou určité obecné výjimky z územně plánovacího řízení. To jsou většinou oblasti zemědělství, lesnictví, ale také drobné stavební práce, jakými jsou malé přístavby – ve Španělsku a Itálii se vztahuje řízení i na velmi detailní prvky a pouze některé interiérové práce jsou toho ušetřeny.

Tabulka C.1: Hlavní povolení

Členský stát	Název hlavního povolení	Čím se hlavní povolení zabývá?	Vyňato z územního a stavebního povolení
Belgie	<i>Permis de batir/Bouwvergunning (W/F); permis d'urbanisme/stedebouwvergung</i>	Stavba, stavební regulace, změna využití, demolice a odlesňování	Drobné stavební práce
Dánsko	<i>Byggetilladelse</i>	Stavba, stavební regulace, změna využití a demolice	Drobné stavební práce a drobné stavby pro zemědělství a lesnictví
Řecko	<i>Oikodomiki adeia</i>	Stavba, stavební regulace, změna využití, rozdělení stavby	Drobné stavební práce
Španělsko	<i>Licencia de edificacion</i>	Stavba, stavební regulace, změna využití	Pouze několik málo typů drobných staveb
Francie	<i>Permis de construire</i>	Všechny stavby, stavební regulace a změna využití	Drobné stavby a drobné stavební práce
Irsko	<i>Planning permission</i>	Stavba, změna využití a demolice	Drobné stavební práce zemědělství a lesnictví
Itálie	<i>Concessione edilizia</i>	Stavba, stavební regulace, změna využití a rozdělení stavby	Vnitřní práce a ostatní práce, které vyžadují pouze autorizaci
Lucembursko	<i>Permis de construire</i>	Stavba, stavební regulace, změna využití, rozdělení a demolice	Změna využití a rozdělení, která nevyžaduje stavební práce
Nizozemí	<i>Bouwvergunning</i>	Stavba, stavební regulace, změna využití a rozdělení	Většina drobných stavebních prací
Rakousko	<i>Baubewilligung</i>	Stavba, stavební regulace, změna využití a demolice	Drobné stavební práce
Portugalsko	<i>Licenciamento Municipal de Obras Particulares (includes different procedures)</i>	Stavba, stavební regulace, změna využití a demolice	Drobné stavební práce, projekty místní správy a vlády
Finsko	<i>Rakennuslupa</i>	Stavba, stavební regulace, změna využití, rozdělení stavby a demolice	Drobné stavební práce zemědělství a lesnictví
Švédsko	<i>Bygglöv</i>	Stavba, stavební regulace a změna využití	Drobné stavební práce, zemědělství a lesnictví
Velká Británie	<i>Planning permission</i>	Stavba, změna využití a demolice	Drobné stavební práce, zemědělství a lesnictví

Poznámka: Tato tabulka identifikuje hlavní povolení v jednotlivých zemích a předmět regulace. Existují i jiná povolení, někdy je řada jiných povolení (viz tab. C.2). V zájmu možnosti srovnání je vyznačeno, čím se zabývají a které činnosti ho nepotřebují. Tabulka se nezabývá dílčími typy využití, jako např. schvalováním reklam anebo těžbou nerostných surovin. Je cenné, že regulace reklam je ve většině států zahrnuta do hlavního povolení.

Ve všech členských státech se stávají stále důležitějšími otázky životního prostředí v procesu udělení stavebního povolení. Jako výsledek směrnice 85/337/EEC musí členské státy zvažovat dopady na životní prostředí u určitých rozvojových projektů. Detailní implementace směrnice EIA je věcí jednotlivých členských států, ale předpokládá se, že jakékoli hodnocení by mělo být dostupné pro veřejné přezkoumání a ko-

mentáře. Jakékoli hodnocení životního prostředí a veřejný komentář jako součást výsledku takové studie je třeba zvážit při posuzování žádostí o stavební povolení.

Samostatná povolení

Existuje samostatná oblast povolení, která se vztahují k výstavbě a změnám ve využití území (viz tabulka C.2). V některých zemích, například v Belgii, Francii, Německu,

Tabulka C.2: Samostatná povolení

Členský stát	Předběžná žádost	Rozdělení pozemků	Demolice stavby	Práce na historických místech, budovách	Kontrola exhalací a ŽP	Ostatní
Belgie	*	*	*	*(1)	*	Zveřejnění Povolení užívání
Dánsko		*		*	*	Povolení ve venkovských zónách
Německo	*	*		*	*	Povolení odlesnění z důvodu získání vody a odvodnění
Řecko			*	*	*	Povolení k umístění
Španělsko	*	*	*	*		Povolení užívání Povolení činnosti Změna využití Zveřejnění
Francie	*	*	*	*	*	
Irsko	*			*	*	Stavební regulace
Itálie		*	*			
Lucembursko		*	*	*	*	„Speciální“ povolení rozvoje
Nizozemí			*		*	Povolení výstavby Povolení užívání
Rakousko		*	*	*	*	Povolení odlesnění z důvodů získání vody a odvodnění
Portugalsko	*	*	*	*	*	Povolení činnosti
Finsko		*	*	*	*	
Švédsko		*	*		*	Zlepšení kvality místa
Velká Británie	*		*	*	*	Stavební regulace Zveřejnění

(1) Ve Valonsku se hlavní povolení zabývá pracemi na historických budovách.

Portugalsku a Španělsku, mají možnost požádat o předběžné povolení, aby byl zaručen soulad s obecnými rozvojovými návrhy v plánu před podáním žádosti o stavební povolení. Ve Spojeném království a Irsku je možné požádat o rámcové územní rozhodnutí, aby bylo zaručeno, že zamýšlený rozvoj je principiálně přijatelný. Pokud je toto rozhodnutí uděleno, je celá věc dále předmětem různých následných souhlasů v detailních bodech, jako například umístění, návrh a konstrukce a přístup na pozemek. Ve většině zemí, například ve Francii a Švédsku, existují samostatná povolení

k demoličním pracím. Mnohé země vyžadují také povolení pro dělení a scelování pozemků určených k rozvoji, například Francie, Německo a Portugalsko. Řada zemí vyžaduje také zvláštní povolení v případech, kdy výstavba má probíhat na místě historických budov nebo v jejich okolí – například Rakousko, Řecko, Itálie a Spojené království. Ve všech zemích existuje řada různých povolení, vztahujících se k životnímu prostředí, která jsou často spojena se specifickými aspekty, jakými jsou zacházení s nebezpečnými látkami a likvidace odpadu.

Podávání a hodnocení žádostí (o hlavní povolení)

Existuje velká podobnost mezi členskými státy, pokud jde o podávání žádostí o hlavní povolení a jejich hodnocení. Obecně může každý jednotlivec nebo organizace požádat o stavební povolení, i když v některých zemích, například Španělsku a Belgii, jsou vyžadovány většinou při tomto aktu služby registrovaných architektů. Žádosti o stavební povolení se obvykle podávají na standardních formulářích a zpravidla jsou podávány orgánům místních vlád, například na zastupitelstva obcí. Většinou je také tato žádost zpoplatněna určitým poplatkem, i když v některých zemích je tato suma splatná pouze při kladném rozhodnutí.

Většina povolení je posuzována na místní úrovni obecně velmi podobným způsobem (viz tabulka C.3). Je to většinou odpovědnost skupiny místních politiků, například výboru členů obecní rady (Lucembursko), obecního výboru (Dánsko), kteří jednají na základě správních nebo profesionálních doporučení placených pracovníků. V jiných členských státech, jako je Německo, je rozhodnutí v podstatě administrativním procesem a provádějí je úředníci. Existuje však velký počet příkladů z celé EU, zvláštních případů, kdy je rozhodnutí obtížné, zahrnuje jistou míru posuzování a uvážlivosti a stává se daleko více rozhodnutím politickým, jak bude vysvětleno v následujících částech.

Existuje-li regulační plán

Rozhodnutí o většině povolení jsou většinou srovnávána se závazným místním plánem využití území a/nebo stavebními předpisy, což je obvykle technický a administrativní

proces, který ratifikuje skupina místních politiků nebo vedoucí pověřený úředník. Přesný význam termínu „závazný“ se však liší. V některých případech to znamená, že pokud návrh vyhovuje plánu, musí být povolení uděleno – a proces pouze ratifikuje, že tento návrh je v souladu s plánem. V jiných případech musí návrhy vyhovovat plánu, ale plánovací orgán si vyhrazuje právo doplnit další podmínky pro udělení povolení. V takových případech je proces více než pouhá ratifikace. Rozsah odchylek od plánu je obvykle omezen, viz dále v části „odchylky“. Příklady závazných místních plánů využití území v tomto kontextu jsou *Bestemmingsplan* (Nizozemí), *Bebauungsplan* (Německo) a *Plan d'Occupation des sols* (Francie). Tam, kde plán není závazný, jako je tomu ve Spojeném království, je každá žádost zvažována z hlediska politiky a dalších plánovacích hledisek, jako uspořádání, kvalita projektu, dostupnost a parkování, i když také v tomto případě je plán stále prvotním hlediskem při jejím posuzování. Tento přístup v sobě nese větší míru flexibility ve formálních opatřeních – takovou, že je možné schválit v rámci formálního systému i odchylky (i když konzistence s plánem a předchozími rozhodnutími je stále velmi důležitá). Důsledkem toho je, samozřejmě, menší pocit jistoty u žadatelů o povolení. V řadě zemí neznámá žádost o povolení rozvoje v souladu se schváleným plánem automaticky právo stavět, například v Irsku a Spojeném království.

Ve všech členských státech je při každé podané žádosti o stavební povolení prvotní starostí obsah jakéhokoli příslušného statutárního schváleného plánu. Při posuzování a rozhodování o žádostech mají obecně plány nižší úrovně vyšší váhu než více strate-

Tabulka C3: Rozhodování o hlavním povolení

Členský stát	Konzultace s veřejností	Spojinnost s nástroji politiky	Výjimky z plánu
Belgie	Žádná, s výjimkou významného návrhu nebo výjimky z územního plánu (B)	Aplikace musí být ve shodě se závaznými územními plány a nařízeními.	Odchyly od územních plánů lze povolit pouze tehdy, není-li to v rozporu se zásadami plánování.
Dánsko	Není	Aplikace musí být ve shodě se závaznými územními plány a nařízeními.	Jen velmi omezená flexibilita, pokud jde o změnu vzhledem k územnímu plánu.
Německo	Konzultace se liší podle nařízení aplikovatelných v každé spolkové zemi, ale konzultovat se širokou veřejností je neobvyklé.	Aplikace musí vyhovovat B-plánu (zastavovacímu).	Výjimky z ustanovení B-plánu lze za určitých okolností povolit.
Řecko	Konzultace s různými orgány veřejné správy.	Rozhodnutí by nemělo porušovat ustanovení urbanistických plánů.	Pro území pokrytá urbanistickým plánem existuje jen omezená flexibilita, pokud jde o změny vzhledem k územnímu plánu.
Španělsko	Není, s výjimkou povolení na (nezainvestovaných) pozemcích neopatřených technickým vybavením.	Aplikace musí být ve shodě se závaznými územními plány a nařízeními, nebo s modifikovaným starým plánem.	Pouze pro státní veřejné práce v případě výjimečného veřejného zájmu.
Francie	Pouze pro zvláštní typy rozvoje.	Aplikace musí vyhovovat plánu využití ploch (POS).	Existuje jen velmi omezená flexibilita, pokud jde o změny vzhledem k územnímu plánu.
Irsko	Námítky může vznést kterýkoli jednotlivec nebo kterákoli organizace.	Územní plán je závazný.	Flexibilita, pokud jde o změny vzhledem k územnímu plánu, je možná prostřednictvím závažného přestoupení
Itálie	Není	Aplikace musí být ve shodě se závaznými územními plány a nařízeními.	Čl. 81 - Nařízení prezidenta č. 616/1977 umožňuje některé výjimky z územního plánu.
Lucembursko	Námítky může vznést kterýkoli dotčený jednotlivec nebo kterákoli dotčená organizace.	Aplikace musí být ve shodě se závaznými územními plány a nařízeními.	Výjimky z územního plánu nejsou povoleny.
Nizozemí	Oznámení Námítky mohou vznést zainteresované strany.	Aplikace musí být ve shodě se závaznými územními plány a nařízeními.	Odchyly od územního plánu lze za určitých okolností povolit.
Rakousko	Vlastníci sousedících pozemků a příslušné veřejné agentury.	Aplikace musí být ve shodě se závaznými plány a nařízeními.	Existuje jen velmi omezená možnost změny vzhledem k územnímu plánu.
Portugalsko	Není	Aplikace musí být ve shodě se závaznými územními plány a nařízeními.	Menší změny, které nejsou v rozporu se zásadami územního plánu.
Finsko	Sousedé a některé oborové správní úřady.	Aplikace musí být ve shodě se závaznými územními plány a nařízeními	O výjimky ze stavebního povolení lze požádat při neexistenci plánu nebo bez ohledu na něj.
Švédsko	Je povinnost konzultovat s příslušnými orgány dotčenými aplikací, pokud není konformita s plány nebo s územními regulativy, nebo pokud tyto plány či regulativy neexistují.	Aplikace musí vyhovovat všem závazným plánům či nařízením. Neexistuje-li závazný územní plán, měly by se aplikace považovat za takové, které odporují nezávazným územním plánům vyšší úrovně.	Existuje jen velmi omezená flexibilita, pokud jde o změny vzhledem k závaznému územnímu plánu.
Velká Británie	Námítky může vznést kterýkoli jednotlivec nebo kterákoli organizace.	Územní plán není závazný, ale je první, který padá v úvahu při určování aplikace. Každá aplikace je zvažována podle důležitosti.	Odchyly jsou povolovány při zvažování dotčených materiálů, ale podléhají zvláštnímu postupu.

gické národní a regionální plány. Vyšší význam plánů nižší úrovně je dán jednak faktem, že jsou podrobné, a jednak tím, že se obvykle vyžaduje, aby byly v souladu s plány vyšší úrovně předtím, než jsou schváleny nebo přijaty. Není však ojedinělé, že se podané žádosti buď odchylují od stávajících plánů nižší úrovně, nebo, že se žádost o stavební povolení týká oblastí, které nejsou takovým formálně schváleným detailním plánem pokryty. V takových případech existují v členských státech různé přístupy. Ať již je potom přístup jakýkoli, platí obecné pravidlo, že hlavním hlediskem je soulad s plánem vyšší úrovně a obecnými normami při posuzování žádostí a daných podmínek.

Odchytky od regulačního plánu

Ve všech členských státech jsou odchytky od plánů důležitou otázkou. Odchytky znamená fakt, že o určitém návrhu je rozhodnuto, aniž by byl v souladu s publikovaným plánem, pokud takový plán existuje. Existují čtyři obecné přístupy k této situaci. Za prvé, v řadě zemí, odchyluje-li se žádost od plánu, je třeba vytvořit nový plán, například v Lucembursku. Za druhé, mnoho zemí povoluje určité malé odchytky od plánu, ale jakékoli velké odchytky vyžadují vypracování nového plánu, například Dánsko, Francie, Řecko, Nizozemí, Portugalsko a Švédsko. Za třetí, je možné modifikovat plán, aby mohl být povolen rozvoj, například v Nizozemí a Řecku. Za čtvrté, mnohé země vyvinuly zvláštní postupy pro žádosti, které se odchylují od plánu. V Irsku existují postupy, jak povolit odchytky od přijatých usnesení, které ale musí schválit alespoň tři čtvrtiny volených zástupců místního orgánu. Ve Finsku existují postupy, které dovolují žadateli požádat o zvláštní povolení, *poikkeuslupa* (výjimečné povolení), v případě, že návrh není

v souladu s plánem. Ve Spojeném království je odchylky nutné veřejně inzerovat a musí být postoupeny ústřední vládě, která má pravomoc zasahovat do takových případů.

Řada zemí používá směs výše uvedených přístupů podle specifických podmínek jednotlivých žádostí a podle toho, zda se jedná o malou nebo velkou odchylku od plánu. Například v Nizozemí, v případě, že jsou stavební práce v rozporu s *bestemmingsplan*, mohou být odchylky akceptovány jedním ze čtyř způsobů: zpracováním nového plánu; modifikací stávajícího plánu; udělením výjimky z plánu; nebo předpokladem zpracování nového plánu a zahrnutím tohoto předpokladu do rozhodnutí.

Výše uvedené skutečnosti se nevztahují na případy, kdy je rozhodováno o protestech proti normálnímu rozhodnutí. Za těchto okolností nejsou rozhodovatelé, většinou vyšší orgány, vázáni plánem. Například v Irsku není odvolací rada formálně vázána plánem při rozhodování o odvoláních.

Neexistuje-li regulační plán

Význam a dopad chybějícího detailního plánu při zvažování návrhů rozvoje se různí. Za prvé, jsou země, kde místní regulační závazný plán musí existovat dříve, než je možné povolit rozvoj v oblastech mimo současně zastavěná území. To je případ německého *Bebauungsplan*, nizozemského *Bestemmingsplan* a Itálie (ve všech případech až na drobné výjimky). Tak je regulační nástroj územního plánování základním prostředkem řízení urbanistického rozvoje a přinejmenším teoreticky musí být člověk připraven na povolení pokračování rozvoje. Vztah mezi regulačními nástroji a udělením povolení se komplikuje obzvláště v přípa-

dech, kdy systém formálně vyžaduje, aby existoval platný plán předtím, než je uděleno povolení, ale kde systém nebyl schopen uspokojivé plány vytvořit. Jiné problémy vystávají tam, kde je systém schopen udržovat plány v aktuální podobě.

V některých zemích mohou hrát regulační nástroje důležitou úlohu, ale systém může počítat i s jinými mechanismy pro udělení povolení tam, kde detailní zónovací nástroje neexistují. Například v Belgii, když neexistuje plan *particulier d'aménagement*, může být povolení uděleno pro jakýkoli pozemek uvnitř velkých stavebních zón identifikovaných v *plans de secteur*, za předpokladu, že bude souhlasit *fonctionnaire délégué* (regionální plánovací úředník), jehož souhlas je vyjádřen prostřednictvím postupu nazvaného *avis conforme* (závazná rada). V některých zemích musí investoři žádat o zvláštní povolení, například ve Finsku, kde je možné požádat o *Poikkeuslupa* (výjimečné povolení) k výstavbě bez regulačního plánu. Ve Finsku se tento přístup uplatňuje také v případě, že žádost představuje odchylku od schváleného detailního plánu (obvykle pro rozvojové návrhy malého rozsahu), protože tento postup je rychlejší než opravy stávajícího plánu. V jiných zemích byly zavedeny zvláštní postupy, které počítají s prováděním rozhodnutí bez existence schváleného plánu, například v Řecku, kde existují zvláštní celonárodně platné postupy pro oblasti mimo plán. Ve Švédsku mohou být přijaty *omradesbestamelse* (oblastní předpisy) v místech, která nejsou pokryta regulačním plánem, aby bylo zajištěno dodržování *översiktsplan* (obecních celkových plánů) a národní politiky.

Ve Spojeném království je při rozhodování primárním hlediskem *development plan*, ale

systém řízení rozvoje prostřednictvím *planning permission* byl vždy schopen fungovat bez připravených míst. Tento stav formálně stále trvá, i když politikou vlády je připravovat *local plans* a rozhodnutí dělat v souladu s těmito plány. Nicméně proces řízení rozvoje pokračuje více méně stejnou cestou dál, ať již *local plan* existuje, či nikoli.

Časové období pro zhodnocení žádosti a námítky

Mnoho členských států stanoví pevné období pro rozhodnutí při hodnocení povolení, ale v praxi je tato doba často prodlužována (viz tabulka C.4). Formální časový interval je obvykle ve většině zemí dva až tři měsíce, ale může být i podstatně kratší. V Řecku je rozhodnutí očekáváno do 15 dnů. V Dánsku, Finsku a Švédsku žádný formální časový limit pro rozhodnutí neexistuje. Existují také různé přístupy k řešení situací, kdy zhodnocení žádosti neproběhlo ve stanoveném čase. Ve většině zemí se považuje žádost za zamítnutou, pakliže o ní není ve stanoveném čase rozhodnuto, ale jsou i země, kdy se žádost považuje právě v takovém případě za schválenou, například v Irsku, Nizozemí a Portugalsku.

V některých zemích (viz tabulka C.4) počítá postup s námítkami třetích stran (což není ani žadatel, ani rozhodovací orgán), které mohou být po rozhodnutí vzneseny. To přidává další fázi k procesu. Jde o fázi mezi rozhodnutím a oprávněním zahájit stavbu nebo jinou povolenou činnost (viz také tabulky C.5 a C.6). Tato doba trvá obvykle dva až osm týdnů (viz tabulka C.4). Takový přístup odráží obecný význam, který je přikládán k posouzení názorů dotčených stran, ale nevyhnutelně celý rozhodovací proces prodlužuje.

Tabulka C4 Časové limity příslušející k hlavnímu povolení

Členský stát	Doba oficiálně povolená pro rozhodnutí	Lhůta pro uplatnění právních nároků třetí strany	Platnost povolení
Belgie	75 dnů (F/W) – 135 (B)	30 – 60 dnů	1 – 2 roky (F/W) 2 – 3 roky (B)
Dánsko	není určena		1 rok
Německo	2 – 3 měsíce		3 roky
Řecko	15 dnů		3 roky
Španělsko	specifikována městskou / obecní správou	1 měsíc	různá, stanoví ji stavebník v žádosti
Francie	2 – 5 měsíců	2 měsíce	2 – 3 roky
Irsko	2 měsíce		5 let
Itálie	90 dnů	60 dnů	1 rok
Lucembursko	3 měsíce		2 – 10 let
Nizozemí	12 týdnů	6 týdnů	není časově omezena, pokud není specifikována obecním stavebním řádem
Rakousko	3 měsíce		2 – 3 roky
Portugalsko	30 - 50 dnů		různá
Finsko	není časově omezena		3 roky
Švédsko	časový limit nestanoven		2 roky
Velká Británie	8 – 16 týdnů		5 let

Ve většině zemí má stavební povolení určitou dobu platnosti, během které je stavbu nutné realizovat. Platnost povolení je obvykle jeden až tři roky. V Nizozemí sice neexistuje žádná standardní doba platnosti, ale ta je stanovována individuálně jednotlivými obcemi. Ve Spojeném království a Irsku platí pětiletá doba platnosti. Časové omezení používá většina zemí, aby zabránila spekulativnímu držení pozemků a podpořila realizaci. V některých zemích jsou žadatelé postihováni vyvlastněním, pokud nezačnou stavbu v čase stanoveném v povolení, například ve Finsku.

Veřejné konzultace

Všechny členské státy nevyhnutelně provádějí v průběhu povolovacího procesu konzultace s jinými veřejnými agenturami a hlavními zájmovými skupinami. Většina z nich také počítá s konzultacemi se širokou

veřejností, je-li rozhodovací proces otevřen občanům, kteří chtějí vyjádřit své názory. V členských státech existují dva odlišné typy přístupů k veřejným konzultacím o žádostech o stavební povolení (viz tabulka C.3), které by měly být posuzovány společně s příležitostmi ke konzultacím a námítkám, které v průběhu plánovacího procesu již mohly být dostupné. V řadě zemí, například v Dánsku, Itálii a Portugalsku, žádné veřejné konzultace neexistují za předpokladu, že proběhly konzultace vyššího stupně při přípravě závazných plánů, na základě kterých je povolení posuzováno. V jiných zemích, například Rakousku, Švédsku a Spojeném království existuje vysoký stupeň veřejných konzultací o jednotlivých povoleních, především se sousedními vlastníky a uživateli a příslušnými veřejnými agenturami. Veřejné konzultace jsou také obvykle prováděny při procesu hodnocení dopadů na životní pro-

středí, které probíhá odděleně od územního rozhodnutí (stavebního povolení).

Vynucení práva

Všechny členské státy mají určité postupy, které umožňují vynucení práva v případech neautorizovaných staveb a neautorizovaného využití území. Objem neautorizované výstavby se mezi jednotlivými členskými státy značně liší, ale obecně je to daleko větší problém v jihoevropských zemích, jakými jsou Řecko, Itálie, Portugalsko a Španělsko.

Většina donucovacích kroků je prováděna na místní úrovni, a to především prostřednictvím té úrovně vlády, která je odpovědná za posuzování žádostí o stavební povolení. Existuje velká podobnost mezi jednotlivými členskými státy v postupech, které proti neautorizovanému rozvoji používají. Jestliže byla výstavba zahájena nebo probíhá bez patřičného (–ných) povolení nebo se od odchyluje od jakékoli podmínky stanovené vydaným povolením, má příslušný donucovací orgán pravomoc stavbu zastavit. Stavba může pokračovat pouze tehdy, jsou-li vydána patřičná povolení a celý návrh je uveden do souladu s patřičnými předpisy/plány. V některých zemích, například v Dánsku, Irsku, Švédsku a Spojeném království, může být povolení efektivně uděleno i se zpětnou platností.

Většina členských států má pravomoc nařídit celkovou nebo částečnou demolici neautorizovaných staveb, jestliže odporují plánům a předpisům v dané lokalitě. V řadě členských států existuje také systém finančních postihů za neautorizovanou výstavbu, například v Rakousku, Belgii, Dánsku, Německu, Irsku a Švédsku.

Navzdory širokému spektru předpisů a donucovacích postupů v členských státech, stále existuje výstavba mimo rámec plánovacích systémů, jako tomu dosud je například v Belgii, Řecku, Portugalsku a Španělsku. Jedním z důvodů tohoto stavu je, že kroky proti neautorizované výstavbě představují často extrémně citlivá politická rozhodnutí. Jednou z reakcí na neautorizovanou výstavbu v těch členských státech, kde je tato skutečnost velkým problémem, byla legalizace veškerých staveb postavených v určitém období, jako například v Belgii, Řecku a Itálii. Otázky neautorizované výstavby se týká část G.

Odvolání a protesty proti rozhodnutím

Existují tři základní otázky při zvažování povahy odvolání a protestů proti plánovacím rozhodnutím. Kdo má právo se odvolat? Ke komu se toto odvolání podává? Na jakém základě je možné odvolání podat? Odvolání ve všech zemích mohou být podávána původními žadateli a třetími stranami, i když odvolací práva třetích stran mohou být přísně omezena. Je třeba si také uvědomit, že existuje mnoho případů, do kterých může zasahovat ústřední vláda (nebo v některých zemích regionální vláda), obzvláště tam, kde je rozhodnutí možné považovat za odchylku od plánu. Existují tři obecné kategorie orgánů, ke kterým je možné podávat odvolání – samotný rozhodovací orgán, vyšší stupeň vlády a soudy. Odvolání je možné podávat na základě dvou obecných typů důvodů – reálný nebo technický a procedurální nebo právní. Odvolání na reálném základě představuje situaci, kdy žadatel (nebo někdy třetí strana) nesouhlasí s podstatou rozhodnutí, protože věří, že je věcně

Tabulka C5: Právo žadatelů vyžadovat rozhodnutí

Členský stát	K soudům z legálních a procedurálních důvodů	K úřadu vyšší úrovně z reálných důvodů týkajících se politiky/technických záležitostí	K úřadu vyšší úrovně z legálních a procedurálních důvodů	K rozhodujícímu úřadu z reálných důvodů týkajících se politiky/technických záležitostí	K rozhodujícímu úřadu z legálních a procedurálních důvodů
Belgie	*	*	*		
Dánsko	*		*		
Německo	*		*		*
Řecko	*		*		
Španělsko	*	*			
Francie	*	*	*		
Irsko	*	*			
Itálie	*				
Lucembursko	*	*	*		
Nizozemí	*			*	*
Rakousko	*	*	*	*	
Portugalsko	*				
Finsko	*	*	*		
Švédsko	*	*	*		
Velká Británie	*	*	*		

špatné nebo nevzalo řádně v úvahu některý z aspektů. Právní a procedurální základy odvolání se nevztahují přímo k věcnému základu, ale ke způsobu, jakým bylo rozhodnutím provedeno. Úspěšná odvolání a protesty tohoto typu mohou mít i nepřímý dopad, pokud je rozhodnutí prohlášeno za „nezákonné“. V tabulkách C.5 a C.6 jsou podle této kategorizace popsány různé povolené variace odvolání a protestů.

Tabulky odhalují značně složitý obraz, ale v používaných obecných principech existuje i velká míra společného základu. Především je to tak v respektování práva jednotlivců, ať již žadatelů nebo ostatních, odvolat se k soudu na základě skutečnosti, že rozhodovací orgán nerespektoval správně daný postup nebo učinil rozhodnutí, které se vymyká jeho pravomoci. Více variací existuje v případech věcných (reálných) odvolání. Tak jako u veřejných konzultací o rozhodnutích o stavebních povoleních i zde je třeba zvažovat

možnosti odvolání ve světle možností jejich implementace v době přípravy plánů.

Malý počet členských států (Rakousko, Nizozemí a Německo) poskytuje možnost podat protest proti rozhodnutí odvoláním se k původnímu posuzovacímu orgánu. V kostce je tímto postupem dána tomuto orgánu možnost přezkoumat své rozhodnutí a jeho podklady. Orgán může svoje rozhodnutí změnit, ale pokud to neudělá, existuje právo odvolání k vyššímu orgánu, nebo je takový případ nejbližší vyššímu orgánu automaticky předán.

Velký počet členských států poskytuje možnost přímého odvolání k vyššímu orgánu, především ve věcech technických, i když řada členských států, například Dánsko, Finsko, Francie, Německo a Řecko, povoluje také podání protestů proti rozhodnutí o udělení povolení k vyššímu orgánu z důvodů procedurálních nebo právních. Stručně řečeno, protesty ve stejných záležitostech, jak

Tabulka C6: Právo třetích osob vyžadovat rozhodnutí

Členský stát	K soudům z legálních a procedurálních důvodů	K úřadu vyšší úrovně z reálných důvodů týkajících se politiky/technických záležitostí	K úřadu vyšší úrovně z legálních a procedurálních důvodů	K rozhodujícímu úřadu z reálných důvodů týkajících se politiky/technických záležitostí	K rozhodujícímu úřadu z legálních a procedurálních důvodů
Belgie	*				
Dánsko	*		*		
Německo	*		*		*
Řecko	*		*		
Španělsko	*	*			
Francie	*	*	*		
Irsko	*	*			
Itálie	*				
Lucembursko	*				
Nizozemí	*			*	*
Rakousko	*	*	*	*	
Portugalsko	*				
Finsko	*	*	*		
Švédsko	*	*			
Velká Británie	*				

věcných, tak právních, mohou být podávány k vyššímu orgánu i k orgánu, který v dané věci rozhodoval. Klíčový rozdíl spočívá v objektivitě, kterou může orgán vyšší úrovně vnést do případu, a následné potřebě umožnit rozhodovacímu orgánu i žadateli učinit prohlášení či podat protest.

Zvýšení užitné hodnoty a kompenzace

Zvýšení užitné hodnoty

Zvýšení užitné hodnoty je nárůst hodnoty pozemku nebo nemovitého majetku, který vyplývá z veřejných (nebo obecních) akcí, včetně územně plánovacích rozhodnutí schvalovat určitý rozvoj nebo změny ve využití území a nemovitostí. Protože zvýšení hodnoty je způsobeno obcí, bylo častokrát diskutováno v mnoha vládách o tom, že část nebo celá hodnota tohoto navýšení by měla připadnout zpět obci. Avšak vyčíslení navýšení, které je výsledkem veřejných kroků

v protikladu ke krokům soukromých osob a subjektů, může být obtížné. Otázka zvýšených hodnot je také často v praxi spojena s náklady na udržení a zajištění spojené infrastruktury. Složitost otázky zvýšení užitné hodnoty se odráží v mnoha rozdílných způsobech, kterými se vlády tuto věc snažily rozřešit. Většina vlád používá kombinaci metod. Základní metody kompenzace zvýšení užitné hodnoty jsou dále popsány a přístupy jednotlivých členských států jsou shrnuty v tabulce C.7.

- Tam, kde vládní organizace kupují pozemky za stávající užitné hodnoty jako součást rozvojových procesů, je možné vyřešit otázku zvýšení užitné hodnoty a její kompenzace vůči obci automaticky. Obsluhu pozemků je možné také financovat prostřednictvím zisků z prodeje pozemků a/nebo nemovitostí. Například v Nizozemí probíhala většina rozvoje na pozemcích, které přešly do veřejného

vlastnictví nákupem za stávající užitné hodnoty a odvod za zvýšení užitné hodnoty je úspěšně vyplácen ze zisků při prodeji takových pozemků.

- Společným přístupem je kompenzace části nebo celého odhadnutého navýšení užitné hodnoty prostřednictvím daně. Daňové poplatky mohou být odvozeny od zvýšení hodnoty území nebo nemovitostí, nebo mohou být založeny na nákladech potřebných k zajištění infrastruktury nebo příslušenství, jako je tomu ve Francii, Řecku, Portugalsku a Švédsku. Například ve Francii je *taxe locale d'équipement* daní lokální obsluhy, vychází z hodnoty nemovitosti a činí obvykle 1%, ale může být až 5%. Investoři mohou být od této daně osvobozeni v případě, že nezbytná infrastruktura byla již investorem a/nebo smluvním spolupracovníkem zajištěna.
- Daně mohou být uvalovány na financování určitých potřeb, jiných než je „infrastruktura“. Ve Francii a Portugalsku se používá daní k financování nákupů a rozvoje veřejných prostranství a prostor.
- Daně je možné vymáhat od investorů v situacích, kdy překročí rozsah pozemku/výstavby, specifikovaný legálními stavebními předpisy nebo příslušným místním plánem. Tyto daně jsou obecně určeny na zajišťování infrastruktury, například ve Francii a Itálii.
- Na investorech je možné požadovat, aby část pozemků, na kterých provádějí investice, předali jako příspěvek na veřejná zařízení, jakými jsou veřejné prostory nebo sociální byty. Tak je tomu například v Rakousku, Francii, Řecku, Portugalsku a Španělsku. Například ve Španělsku jsou investoři povinni odevzdat asi 15% plochy pozemků k účelům výstavby sociálního bydlení a mohou být také žádáni o předání pozemků na zřízení veřejných zelených ploch.
- Podobným přístupem je zpoplatnit činnost investora přímo ve vztahu k nákladům vynaloženým na poskytnutou infrastrukturu, jako je tomu například v Dánsku, Německu, Itálii a Nizozemí. V Německu mohou obce získat zpět až 90% nákladů spojených s infrastrukturou, příslušnou danému rozvoji, od vlastníků pozemků prostřednictvím *Erschliessungsbeitrag*, kompenzační sazby na místní veřejnou infrastrukturu.
- V poslední době se objevuje stále výraznější trend, kdy obce namísto pevných sazeb dojednávají s investory a/nebo vlastníky pozemků individuální smluvní podmínky. To je případ Spojeného království, kde po určitou dobu bylo odstoupeno od daní z rozvoje, které byly vystřídány *planning obligations*. To jsou právně závazné dohody, ve kterých investor souhlasí s poskytnutím infrastruktury nebo financováním služeb v momentě, kdy je jeho návrh posuzován. Podobné postupy byly zavedeny také v Rakousku, Finsku, Francii, Německu, Nizozemí, Španělsku a Švédsku. V Německu mohou být uzavírány zvláštní smlouvy o urbanistickém rozvoji známé jako *Städtebauliche Vertrag*, ve kterých mohou být investoři vázáni zaplatit všechny účelně vynaložené náklady na související rozvoj. Tyto smlouvy mohou být také kombinovány s *Vorhaben und Erschließungsplan* (plánem na výstavbu

projektů a místní veřejné infrastruktury), který umožňuje autorizaci projektu navzdory existujícím předpisům. V Nizozemí se stále více používá *baatbelasting* (daň na zvýšení užitné hodnoty) uvalovaná na pozemky, které nejsou ve vlastnictví obce, což odpovídá trendu, aby více pozemků bylo rozvíjeno soukromými investory.

Opatření, vedoucí k zisku ze zvýšení užitné hodnoty nemovitostí jsou často velmi diskutabilní. Obce by rády zajistily, aby všechny náklady na nový rozvoj byly přeneseny na investory a mohou také vyžadovat dodatečné poplatky nebo daně ze zisků z rozvoje, což mohou investoři chápat jako nespravedlivé. Několik členských států se snažilo vyřešit tento problém uvalením určitých omezení, týkajících se pravomocí místních orgánů vymáhat poplatky od investorů – tak je tomu například ve Francii, Německu, Nizozemí a Švédsku.

I když existuje mnoho mechanismů, jak získávat zpět zisky ze zvýšení užitné hodnoty nemovitostí, není možné v některých členských státech podmiňovat vydání povolení zaplacením jakýchkoli poplatků nebo příspěvků. To je případ Rakouska, belgických regionů Valonska a Vlámka, a Nizozemí.

V našem kompendiu jsou informace o tomto zajímavém, ale složitém tématu, které je též rozhodující pro realizaci, omezené. Další průzkum této oblasti je zcela jistě oprávněný.

Kompenzace za snížení užitné hodnoty

Ve většině členských států je vyplácena určitá kompenzace, ale okolnosti, za kterých se vyplácí, se liší. Podmínky jsou shrnuty v tabulce C.7. Existuje jen velmi omezená souvislost mezi přístupy v jednotlivých stá-

tech EU. Navíc s žadateli o stavební povolení a vlastníky přilehlých pozemků se zachází různě a dostávají velmi odlišné kompenzace v závislosti na zákonech daného členského státu.

V některých členských státech (například v Belgii, Francii a Německu) samotné rozhodnutí o udělení nebo odmítnutí stavebního nebo rozvojového povolení zakládá právo na žádosti o kompenzace. Francie a Německo umožňují žadatelům, aby zpochybnili legálnost přijatého rozhodnutí. V obou zemích je nutné prokázat, že škoda je přímým důsledkem nelegálnosti přijatého rozhodnutí a ochrana je poskytována jak žadatelům, tak třetím stranám.

V případě Belgie, není-li územní rozhodnutí v souladu se schváleným plánem, může se žadatel odvolat k vyššímu orgánu. Avšak pokud místní orgán stále není nakloněn navrhanému rozvoji, může vykoupit příslušné pozemky nebo zahájit proceduru revize plánu, která vyústí v nabídnutí jiných pozemků jako kompenzace.

Nucený výkup s sebou nese ve všech členských státech kompenzace, jejichž výše je určována podle různých kritérií. V Německu, například, je hodnota *entschädigung* (kompenzace) v takových případech určována tržní hodnotou nemovitostí, které nakupuje stát. Kompenzace může mít také formu výměny pozemků, pokud osoba, jejíž pozemky mají být nuceně vykoupeny prokáže, že jsou tyto pozemky pro její živobytí nezbytné. V Nizozemí je předepsaná úroveň kompenzace vysoká; v regionu je to dvojnásobek stávající hodnoty nemovitosti, kterou požaduje stát. V některých členských státech je kompenzace splatná, jestliže závazný plán

Tabulka C7: Zhodnocení a odškodnění

Členský stát	Odškodnění	Zhodnocení (Povinnosti a závazky vztahující se k povolení)
Belgie	Odškodnění následující po zamítnutí povolení nebo v důsledku uznání žádosti neexistuje. Pokud za některých okolností způsobí rozhodnutí vycházející z územního plánu hospodářskou újmu, lze odškodnění požadovat.	Kolkovné. Část nákladů na místní infrastrukturu zřizovanou na staveništi „na zelené louce“. Místní plánovací úřady vyžadují od soukromých stavebníků zajištění budov nebo infrastruktury pro občanské vybavení.
Dánsko	Odškodnění následující po zamítnutí povolení nebo v důsledku uznání žádosti neexistuje. Pokud jsou v závazném územním plánu rezervovány pozemky pro veřejně prospěšné použití, musí být odškodnění vyplaceno.	Každé zvýšení ceny pozemků v důsledku změny v zónování (využití území) – ze zemědělských na městské – podléhá dani.
Německo	Odškodnění musí být vyplaceno, pokud hospodářská újma vyplývá z nezákonného zamítnutí žádosti. Je-li v období sedmi let od povolení projektu/využití plán upraven nebo zrušen, pak každý vlastník pozemku, který utrpí hospodářskou újmu, může vyžadovat odškodnění.	Dochází-li „na zelené louce“ k novému rozvoji, musí vlastník zaplatit 90% nákladů na místní infrastrukturu.
Řecko	Odškodnění následující po zamítnutí povolení nebo v důsledku uznání žádosti neexistuje. Pokud jsou v závazném územním plánu rezervovány pozemky pro veřejně prospěšné použití, musí být odškodnění vyplaceno.	Je-li staveniště zahrnuto do závazného urbanistického plánu poprvé, zabere stát část pozemků prostřednictvím uspořádání pozemků pro občanské vybavení.
Španělsko	Odškodnění následující po zamítnutí povolení nebo v důsledku uznání žádosti neexistuje.	2.4 - 4 % stavebních nákladů.
Francie	Odškodnění musí být vyplaceno v případě nezákonného zamítnutí žádosti.	1-5% daň z hodnoty nemovitosti po udělení povolení. Povinnosti veřejné obslužnosti.
Irsko	Odškodnění je vyplaceno, pokud zamítnutí /udělení povolení vede ke ztrátě hodnoty, se specifickými výjimkami.	Poplatky uložené v podmínkách přiložených k odsouhlasení (územního) plánování.
Itálie	Odškodnění následující po zamítnutí povolení nebo v důsledku uznání žádosti neexistuje.	5 - 20 % stavebních nákladů, výjimku představují veřejné stavby.
Lucembursko	Odškodnění následující po zamítnutí povolení nebo v důsledku uznání žádosti neexistuje.	Není
Nizozemí	Odškodnění následující po zamítnutí povolení nebo v důsledku uznání žádosti neexistuje.	Není v tom případě, že stavební pozemky poskytne obec/městská správa.
Rakousko	Odškodnění následující po zamítnutí povolení nebo v důsledku uznání žádosti neexistuje.	Pozemky na silnici, které se je nutno postoupit obci bezplatně.
Portugalsko	Odškodnění následující po zamítnutí povolení nebo v důsledku uznání žádosti neexistuje.	Daně lze uložit na využívání budov a licencí.
Finsko	Odškodnění zpravidla následující po zamítnutí povolení nebo v důsledku uznání žádosti neexistuje. Pokud jsou v závazném územním plánu rezervovány pozemky pro veřejně prospěšné použití, musí být odškodnění vyplaceno.	Zůstává-li značná část pozemků v plánu nerozvíjena po dobu tří let po předložení žádosti o stavbu, může obec od vlastníka /vlastníků těchto pozemků požadovat zaplacení hodnoty infrastruktury v plné výši.
Švédsko	Neexistuje odškodnění následující po zamítnutí stavebního povolení s výjimkou zamítnutí nahrazení budovy rovnocennou budovou. Není poskytováno odškodnění v důsledku uznání žádosti. Je-li územní plán novelizován nebo zrušen před uplynutím své platnosti, může vlastník pozemku dotčený změnami požadovat odškodnění. Způsobí-li územní plán vlastníkům pozemků hospodářskou újmu, je v některých případech možno vyžadovat odškodnění.	Platba za místní infrastrukturu.
Velká Británie	S výjimkou specifikovaných okolností se odškodnění za zamítnutí/poskytnutí povolení neposkytuje.	Za některých okolností mohou místní plánovací úřady sepsat se stavebníky smlouvy, aby se postarali o budovy nebo infrastrukturu pro veřejně prospěšné stavby.

rezervuje pozemky pro veřejné využití, například v Dánsku, Finsku a Řecku.

V dalších členských státech mohou změny v detailním plánu na místní úrovni vyústit v poskytnutí kompenzací, například v Německu, Nizozemí a Švédsku.

Některé členské státy vyžadují, aby kompenzace byly vypláceny obcemi, jestliže rozhodnutí o dané žádosti není v souladu s detailním plánem na místní úrovni nebo se specifickými předpisy, které stanoví, zda daný důvod odmítnutí může být kompenzován či ne, například v Belgii, Francii a Irsku.

D Organizace a mechanismy pro rozvoj a pro ochranu přírody a kulturního dědictví

Úvod

Při přípravě kompendia bylo jasné, že některé země mají řadu různých speciálních organizací a mechanismů určených jednak pro aktivní zajišťování cílů rozvoje a jednak pro ochranu a zajištění důležitých prvků přírody a architektury. V kompendiu jsme zvolili přístup identifikace institucí a iniciativ, které byly založeny za účelem realizace cílů územního plánování (navíc mimo rámec vládního územního plánování a předpisů). Je zde také diskutován důraz kladený na veřejné, soukromé a spojené veřejno–soukromé iniciativy, které existují za účelem dosažení realizací, stejně jako jsou zde probírány nástroje pozemkové politiky. Je jasné, že mezi přístupy jednotlivých členských států existují velké rozdíly, ale hodnocení efektivnosti takových opatření v dosahování jejich plánovaného účelu není součástí kompetence tohoto kompendia.

Přístupy k realizacím a vztahy veřejného a soukromého sektoru

Přístupy k praktické implementaci plánu se v jednotlivých členských státech velmi liší.

Všechny členské státy mají speciální organizace a mechanismy na realizaci rozvoje a ochranu životního prostředí jak v urbanizovaných oblastech, tak na venkově. V některých zemích existuje několik takových speciálních organizací a/nebo mechanismů, zatímco v jiných je jich relativně málo, i když to může být způsobeno tím, že realizace jsou garantovány na některých nebo všech úrovních vlády veřejnými orgány. Navíc mezi státy Evropské unie existuje rozdílná zkušenost, pokud jde o vazby veřejného a soukromého sektoru při realizacích. Nicméně je patrný zvýšený zájem o tento druh partnerského přístupu, a to především v oblastech urbanistické obnovy, v městských centrech, v oblasti ekonomického rozvoje a turistického ruchu.

Lze rozlišit tři různé přístupy k implementaci plánů, především z hlediska rozvoje, a rozdělit je do následujících kategorií:

- přístup s převážným důrazem na veřejný sektor, a to obzvláště na regionálních a místních úrovních. Například v Itálii plánem řízený systém s několika speciálními

mi veřejnými implementačními mechanismy umožňuje jak národní, tak regionální vládě podpořit a garantovat rozvoj prostřednictvím práva vyvlastnění pozemků. V protikladu k tomuto důrazu, kladenému na národní a regionální orgány, je v Nizozemí většina aktivit spojených se shromážděním a obsluhou rozvojových pozemků zajišťována na obecní úrovni na základě schváleného *bestemmingsplan*. Do této kategorie přístupu orientovaného na veřejný sektor spadá také Dánsko, Finsko, Portugalsko a Švédsko.

- smíšený přístup, ve kterém může mít veřejný sektor jednu nebo více z následujících úloh: umožňující, podpůrnou roli; koordinační roli při shromažďování pozemků; roli při formování společných podniků (*joint ventures*) a partnerství. Ve Francii existuje například dlouhá tradice v širokém využití poloveřejných společností *SEM (Sociétés d'Economie Mixte)* a *ZAC (Zones d'Aménagement Concreté)*. To jsou smíšené rozvojové zóny, ve kterých využívají veřejné orgány svých pravomocí k zajištění realizace rozvoje pozemků, který je často iniciován soukromými investory. Realizace *ZAC* potom dává vzniknout dohodám mezi příslušnými investory pokud jde o zajištění infrastruktury. V jiných státech naopak pragmatismus a realismus, se kterým přistupují veřejné orgány ke stávajícím restrikcím v oblasti veřejného financování, motivoval tyto orgány, aby vyhledávaly takové nové společné podniky a partnerství k zajištění rozvoje. Široce se využívá smluv k zajištění nákupů, financování a garantování pomoci pro daný rozvoj, často také s podporou strukturálních fondů Evropské unie. Tako-

vý přístup je obzvláště patrný v Rakousku, Belgii a Irsku.

- přístup s převážným důrazem na soukromý sektor. Zde existují dva odlišné typy. První se týká situací, kdy soukromý sektor vede realizace a kdy řízení ze strany vlády je minimální. Řecko je příkladem, kde většina rozvoje pozemků pro průmysl, obchod nebo bytové účely je téměř úplně zajišťována soukromým sektorem. Často se to netýká rozvoje v rámci pevného plánu, ale spíše situací, kdy plán znamená stávající rozvoj. Druhý se týká situací, kdy prakticky celému rozvoji dominuje soukromý sektor, ale v silném řídicím rámci, kontrolovaném veřejně. V tomto kontextu mohou národní nebo místní vláda sehrát důležitou usnadňující nebo umožňující úlohu pokud jde o široké spektrum veřejných projektů a programů. Tyto národní projekty pro určité oblasti vyžadují podporu financování od soukromých subjektů jako důležitý prvek celého realizačního kompletu. Příkladem tohoto přístupu může být Spojené království, obzvláště v oblasti urbanistické regenerace.

Jeden rys je však v rámci celé Evropy stále patrnější. Tím je skutečnost, že otázka implementace či realizace zaujímá v územním plánování stále větší důležitost.

Mechanismy pozemkové politiky

Existuje řada mechanismů, které jsou navrženy s cílem zajistit implementaci plánů. Často se také tyto mechanismy vztahují k pozemkové politice, která může být zakotvena v ústavě, jako například ve Francii a Španělsku, nebo v jiných legislativních předpisech, které obsahují cíle směřující

k zajištění toho, aby se zvýšená hodnota pozemků, která je výsledkem plánů, odrazila ve výhodách či zisku pro komunitu a aby se zabránilo spekulacím s pozemky. Klíčovým úkolem těchto nástrojů je zajištění místní infrastruktury, pozemků a budov pro veřejné účely, jakými jsou volné plochy, sociální, zdravotní a vzdělávací zařízení; sociální bydlení; zásobování vodou a zajištění sběru a čištění odpadních vod. V jiných případech veřejný sektor, obvykle obec, iniciuje realizaci rozvojového projektu nebo plánu prostřednictvím nákupu a obsluhy patřičného pozemku a jeho nabídnutím na trhu za účelem daného rozvoje, například v Nizozemí. Ve všech případech by měl existovat patřičný plán nebo musí být takový rozvoj ve veřejném zájmu.

Hlavní typy nástrojů pozemkové politiky pro realizaci plánů (jiných než je vydávání nebo rušení povolení – viz část C) jsou následující:

- nákup pozemků na základě smlouvy
- pozemkové banky
- vyvlastnění nebo nucený výkup
- předkupní práva
- rozvoj místní infrastruktury
- scelování pozemků

Nákup pozemků na základě smlouvy

Ve většině zemí mohou veřejné orgány, především obce, nakupovat pozemky, aby dosáhly svých cílů v oblasti územního plánování. Poskytování pozemků pro potřeby bydlení bylo klíčovým cílem mnoha obcí od padesátých let. V poslední době se stá-

vají důležitými i jiné cíle, především ekonomické aktivity. Dobrovolné nákupy byly velmi rozšířené a vedly ke strategickým nákupům pozemků veřejnými orgány za účelem kontroly a řízení procesů a realizací na základě územního plánu. V Dánsku, Finsku, Nizozemí a Švédsku jsou tyto mechanismy hojně využívány.

Pozemkové banky

Jako důsledek nákupů pozemků na základě smlouvy vybudovaly obzvláště obce rozsáhlé oblasti veřejně vlastněných pozemkových bank. V některých zemích, jako například v Německu, přispěla k získání takovýchto pozemků také předkupní práva a práva vyvlastnění. Řízením a kontrolou nabídky pozemků touto cestou usilují administrativy o implementaci detailních plánů na místní úrovni prostřednictvím následného fázového prodeje zainvestovaných pozemků. V Nizozemí si obce půjčují peníze na nákup pozemků a jejich infrastruktury. Půjčky jsou jistě zainvestovanými pozemky. Pokud předpokládaný příjem z prodeje těchto pozemků není dostatečný, aby pokryl náklady, může se obec rozhodnout dotovat rozvoj pozemků. Za určitých podmínek může národní vláda poskytnout dotaci (*Besluit lokale gebiedsgebonden subsidie*). Restrikce v oblasti veřejného financování a role soukromého sektoru však v mnoha zemích snížily význam pozemkových bank. Naopak trendem začínají být prodeje veřejných pozemků, například v Dánsku a Spojeném království.

Tak jako v případě obecních pozemkových bank existuje v některých členských státech obava, že vlastníci pozemků, určených v územních plánech k rozvoji, budou tyto pozemky ze spekulativních důvodů raději držet, než aby je rozvíjeli. Výsledkem jsou

nově zaváděné zásady, které mají povzbudit implementaci plánu. Například v Rakousku některé země zavedly novou legislativu, která na vlastních pozemků určených k rozvoji vyžaduje, aby uzavírali smlouvy s obcemi o implementaci rozvoje v rámci určitého časového limitu. Pokud ve stanovené době k rozvoji nedojde, může obec pozemky zpět překlasifikovat až na „zelenou louku“. Ve Španělsku vyžaduje nová legislativa také implementaci rozvoje ve stanovené lhůtě; pokud k tomu nedojde, je právně možné snížit hodnotu pozemku, nebo dokonce provést vyvlastnění pozemku obcí a jeho nabídnutí na trhu.

Vyvlastnění nebo nucený výkup

Většina členských států má pravomoc vyvlastnit nebo nuceně vykoupit pozemek, což umožňuje jakékoli úrovni vlády koupit pozemek ve veřejném zájmu. Většina příslušných legislativních předpisů existuje odděleně od hlavního zákona o územním plánování. V Dánsku však, i když je možné najít pravomoci k vyvlastnění i v jednotlivých zákonech o veřejných cestách, urbanistickém rozvoji apod., jsou největší pravomoci týkající se nucených výkupů zakotveny v zákoně o územním plánování. Obvykle je pozemek vyvlastňovaný ve veřejném zájmu a ve většině případů vykupovaný za stávající tržní cenu bez toho, aniž by byla brána v úvahu nějaká zvýšená hodnota. Příklady pravomocí k vyvlastnění mohou být nalezeny v Belgii, Francii, Irsku, Itálii, Lucembursku, Španělsku a Spojeném království. V řadě zemí je vyvlastnění časově náročný a politicky velmi citlivý proces, a tudíž je považován za poslední možnost, která je zřídka využívána, například v Rakousku, Dánsku, Finsku, Německu, Nizozemí a Švédsku.

Zvláštní prohlášení o tom, že daný rozvoj je ve veřejném zájmu (*déclaration d'utilité publique*), předcházený veřejným šetřením, je vyžadováno ve Francii předtím, než je možné provést vyvlastnění. V Německu znamená zřízení *Städtebauliche Entwicklungsbereiche* (urbanistické rozvojové zóny), že dle zákona obec získává všechny pozemky v určené rozvojové zóně, a to včetně použití práva vyvlastnění v těch případech, kdy vlastníci nechtějí pozemky prodat.

Předkupní práva

Řada členských států má ustanovení o použití předkupních práv, která se obvykle uplatňují při získávání pozemků, sloužících k zajišťování veřejných zařízení, především místní infrastruktury, nebo k podpoře implementace detailního plánu na místní úrovni. Předkupní práva se mezi jednotlivými členskými státy značně liší. V Nizozemí vyžadují předkupní práva po vlastních pozemků v určitých specifikovaných oblastech, aby nabídli své nemovitosti k prodeji nejprve obci. Pozemky musí být nabídnuty obci za aktuální tržní cenu. Tyto pravomoci jsou v současnosti zřídka využívány, i když existují návrhy na rozšíření oblastí, kde je možné předkupních práv používat. Ve Francii, Německu a Švédsku (s výjimkou normálních samostatných rodinných domků) dovolují předkupní práva obcím ve specifikovaných oblastech vstupovat do jakýchkoli prodejních smluv, které vlastník pozemku uzavírá s kupujícím, a kupovat pozemky za aktuální tržní ceny, obvykle aktuální prodejní ceny. V Řecku mohou být pozemky získávány národní vládou jako břemeno uvalené na vlastníky pozemků, když se jejich pozemky ocitnou v oblasti pokryté oficiálním územním plánem.

Rozvoj místní infrastruktury

Obce nebo jiné veřejné orgány jsou odpovědné za poskytování nezbytné místní infrastruktury, jako jsou veřejné cesty, vodovodní a kanalizační systémy, veřejná prostranství, zdravotní a vzdělávací zařízení atd. Pozemky určené pro rozvoj místní infrastruktury musí být normálně zaneseny v detailním plánu na místní úrovni a je možné na ně aplikovat práva nákupu, včetně nuceného výkupu. Obec nebo jiný nabývací orgán musí být zákonným orgánem ve věcech rozvoje místní infrastruktury a její výstavby/údržby nebo musí mít pravomoci v oblasti odvětvové legislativy.

Reparcelace

V některých členských státech existují komplexní postupy pro změny pozemků, nebo jejich shromažďování pro daný projekt. Ve Španělsku, v souladu s ústavními cíli, usiluje nařízení *Ley del Suelo* i jiné směrnice o zajištění toho, aby vlastníci pozemků obdrželi rovnocenné odškodnění za měrnou jednotku. Existují tři procesy, které zahrnují odlišné role pro skupiny dotčených vlastníků a obce. Sahají od větší úlohy vlastníků pozemků – kompenzačního systému přes kooperační systém až k systému vyvlastnění. Tyto procesy, především na urbanizovaných pozemcích se složitými vlastnickými vztahy, znamenají to, že je prakticky obtížnější daného cíle dosáhnout. Jiným příkladem je Německo, kde postup nového přidělení (*Umlegung*) vyžaduje prohlášení, které určuje oblasti nového přidělení a zakazuje prodeje a jiné změny v rámci pozemků bez předchozího zvláštního povolení. *Umlengungsplan* (plán nového přidělení) musí být zpracován obvykle v souhlasu s ostatními, kterých se změny dotýkají.

Pozemková politika je tedy důležitým aspektem pro porozumění systémům územního

plánování jakéhokoli členského státu, především v její snaze o zajištění dosažení cílů rozvoje. Rozsah, ve kterém je možné se v rámci tohoto kompendia věnovat pozemkovému právu a politice, je omezený. Případové studie ilustrují některé vazby mezi politikou využití území a dostupnými mechanismy pro získání pozemků pro rozvoj a mezi ostatními aspekty pozemkové politiky. Ukazují důležitost těchto záležitostí pro implementaci politiky územního rozvoje. Pozemková politika je oblastí, jejíž další průzkum a srovnávací studie se jeví jako nejužitečnější.

Speciální organizace a mechanismy pro podporu rozvoje území

Tak jako byly výše popsány systémy územního plánování a směrnice, existuje množství speciálních mechanismů a organizací k podpoře rozvoje, i když se jejich rozsah mezi jednotlivými členskými státy značně liší. Různé přístupy jsou shrnuty v tabulce D.1. Existuje řada různých faktorů, které mohou pomoci vysvětlit tuto rozmanitost. I když jsou mnohé tyto faktory vzájemně propojené, zahrnují:

- a) rozsah vazeb veřejného a soukromého sektoru a potřebu koordinačních agentur;
- b) stupeň zasahování veřejného sektoru do rozvoje a realizačního procesu;
- c) vnímané záležitosti a problémy, které se dotýkají určitých regionů, měst nebo oblastí, a potřebu zvláštních nápravných akcí k povzbuzení nových investic;
- d) potenciální příležitosti pro přilákání investorů.

Odtud tedy pramení, že v některých zemích je vnímán regionální ekonomický rozvoj jako prioritní oblast, jinde by to mohla být urbanistická regenerace, rozvoj venkova, rozvoj turistického ruchu nebo jakákoli kombinace podle priorit. V zemi, kde je určitá oblast vnímána jako významná priorita, jsou v této oblasti podporovány speciální organizace nebo partnerské přístupy tak, aby byla usnadněna implementace cílů územního rozvoje. Například Spojené království svým přístupem k ekonomickému rozvoji a urbanistické regeneraci vytvořilo mnoho kanceláří ad hoc a projektů financování, které kladou zvýšený důraz na veřejno–soukromá partnerství. To je v protikladu k Nizozemí, kde je zasahování veřejného sektoru do implementací a realizací silnější, ale zakládání speciálních kanceláří a partnerství je daleko méně prosazováno navzdory tomu, že urbanistická regenerace a revitalizace venkova je významnou prioritou.

Dánsko a Řecko má relativně málo specializovaných iniciativ, zatímco jiné země jich mají mnohem více. Spojené království je nejjasnějším příkladem využití širokého rozsahu dodatečných organizací a mechanismů, které jsou zakládány za účelem podpory rozvoje.

Je třeba poznamenat, že existence těchto dodatečných mechanismů nemusí být dobrým indikátorem úrovně pozornosti, která je věnována podpoře rozvoje. V členských státech s malým počtem speciálních iniciativ mohou formální systémy zpracování plánu a regulace vykonávat velkou část implementace – například v Dánsku, kde systém zpracování plánu a regulace zastává širší rozsah funkcí. Týká se to především nákupu pozemků a zajištění infrastruktury,

kteří je v mnoha zemích umožněno zvláštními plány, které spadají do územně plánovacího rámce. Existence takových mechanismů neříká také nic o relativní efektivitě těchto iniciativ, jejíž hodnocení sahá nad rámec možností tohoto kompendia.

Podpora rozvoje se většinou vyskytuje na regionální a místní úrovni, i když existují příklady národních projektů a programů, jako je daň z dosud nezastavěných pozemků určených k rozvoji v Rakousku. Na regionální úrovni je podpora rozvoje zaměřena na snižování rozdílů a je často svázána s programy financování Evropské unie. Je to obecně funkce národní nebo regionální vlády, která využívá speciálních stimulů. V Rakousku, Finsku, Řecku, Portugalsku a Španělsku byly zavedeny speciální mechanismy k podpoře rozvoje v méně obydlených a nerozvinutých periferních regionech. V Německu byla věnována zvláštní pozornost problému nových zemí vyvinutím množství iniciativ k tomu, aby v nich byla srovnána životní úroveň se zbytkem státu.

Na úrovni obcí byla zavedena řada speciálních iniciativ k podpoře urbanistické regenerace. Například v Německu existuje speciální legislativa pro urbanismus a plánování *Städtebauliches Sanierungsmaßnahme* (opatření urbanistické modernizace) ve federálním stavebním zákonu, která garantuje implementační opatření obcím podle jednotného konceptu. Zahrnuje určení *Sanierungsgebiet* (oblastí modernizace) s odpovídajícími implementačními nástroji, jakými jsou rezervovaná nebo podmíněčná povolení, donucovací nařízení a zahrnutí speciálních agentur do programu. V Irsku dává *Urban Renewal Act 1986* ministru životního prostředí pravomoci vyhlásit na základě

Tabulka D1: Specializované organizace a mechanismy pro realizaci rozvoje

	Regionální ekonomický rozvoj	Místní ekonomický rozvoj	Obnova měst	Zásady rozvoje veřejného sektoru	Hlavní infrastruktura	Rozvoj turistického ruchu	Rozvoj venkova	Partnersví	Specializované agentury	Hlavní zaměření aktivity a odpovědnosti/pravomocí
Belgie	**	*	*	*	**	*	*	*		Silné regionální agentury orientované převážně na veřejný sektor, přesto však se soukromým vstupem. Významné je rovněž partnerství mezi obcemi.
Dánsko		*	*	*	*	*	*	*	*	Převážně aktivita obce/městské správy, jen málo speciálních mechanismů na podporu rozvoje.
Německo	**	*	**	*	*	*	*	**	*	Veřejnosprávní orgány SRN a jednotlivých spolkových zemí a četné veřejné a poloveřejné agentury propagují stejné životní podmínky v celém Německu. Na místní úrovni se projekty obnovy měst normálně realizují v rámci mechanismů kooperace veřejného a soukromého sektoru.
Řecko	*		*	*	*	*	*	*		Roztříštěný trh týkající se rozvoje poskytuje mechanismům partnerských vztahů jen malé pole působnosti. Projekty financované ústřední vládou jsou často napojeny na CSF.
Španělsko	**	**	*	*	**	**	**	*		Hlavní programy mají řešit společensko – ekonomické disparity. Soukromý sektor většinou odpovídá za podporu rozvoje spolu se státními správními úřady, které zajišťují subvence, stimuly a řízení.
Francie	**	**	**	**	**	*	**	**	*	Silná tradice programů řízených veřejným sektorem spolu s poloveřejnými společnostmi (SEM), jichž se často využívá k dosažení cílů rozvoje.
Irsko	*	**	**	*	*	*	**	**	**	Silný důraz na partnerství mezi soukromým a veřejným sektorem a podniky se společnou majetkovou účastí se zvláštním důrazem na obnovu měst, rozvoj venkova a místní ekonomický rozvoj.
Itálie	**	*	*	*	*	*	*	*	*	Omezený počet organizací, ale ty jsou silné v oblasti turistického ruchu. Agentury veřejného sektoru až dosud převládají, ačkoli se zvyšuje využívání partnerství mezi soukromým a veřejným sektorem.
Lucembursko	**	*	*	**	**	*	**	*		Ústřední vláda se normálně ujímá vedení v hlavních programech rozvoje. Mezi místními orgány veřejné správy a soukromým sektorem se vytvářejí partnerské vztahy.
Nizozemí	*	*	**	**	**	*	**	*	*	Převážně řízeno veřejným sektorem, implementace hlavně na municipální/obecní úrovni. V rámci partnerských vztahů je několik projektů na obnovu měst ve velkém měřítku.
Rakousko	**	*	*	**	*	**	*	**	*	Silný a rostoucí důraz na specializované agentury, zvláště pro ekonomický rozvoj. Tradice partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem v oblasti turistického ruchu. Trend transferu služeb na nezávislé společnosti.
Portugalsko	**	*	*	*	**	*	*	*	*	Omezené partnerské vztahy mezi veřejným a soukromým sektorem, přičemž většinu projektů implementují obce /městské správy za významného subvencování státem.
Finsko	**	*	*	**	**	*	**	**	*	Specializované mechanismy veřejného sektoru jsou zaměřeny na venkovské a zemědělské oblasti zaoptimalizující v rozvoji. Některé partnerské vztahy mezi veřejným a soukromým sektorem, zvláště pokud jde o projekty obnovy měst.
Švédsko	*	*	*	**	**	*	*	*		Různá opatření na podpoření rozvoje ve specifických lokalitách, která jsou převážně řízena veřejným sektorem.
Velká Británie	*	**	**	*	*	*	**	**	**	Důraz na rozvoj měst a městeček řízený poměry v nemovitém majetku. Četné agentury a projekty ad hoc na zajištění služeb a vybavení pro mechanismy financování. Silný důraz na partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem.

** významný * průměrný (bez označení) méně významný

zvláštní potřeby určenou oblast pro urbanistickou obnovu. Tím se založí tam, kde je to nutné, rozvojové orgány nebo rozvojové společnosti k nákupu pozemků, k zajištění rozvoje nebo obnovy a zajištění infrastruktury (jde například o *Customs House Docks Development Authority v Dublinu*).

Členské státy udávají, že na obecní úrovni doplňují speciální iniciativy normální pravomoci vlády, která si ponechává všeobecnou kontrolu. Existuje však zřetelný trend směrem k zakládání většího množství partnerských uspořádání se soukromým sektorem a přenosu činností z vlády na nezávislé agentury. V některých případech přetrvávají dlouhodobá uspořádání veřejno–soukromé práce na základě „poloveřejných“ společností, jako například ve Francii, Německu a Irsku. Další mechanismy veřejno–soukromých partnerství v oblasti rozvoje můžeme nalézt v Rakousku, Belgii, Finsku, Irsku a Spojeném království. Jiné země se přesouvají tímto směrem nebo zvyšují dostupné možnosti, které se pojí s novými mechanismy, nedávno zavedenými v Dánsku a Německu.

Celkově tedy existuje široká řada reakcí na určité otázky politiky a zatímco se potřeba speciálních nebo dodatečných pravomocí, odpovědností a/nebo agentur v jednotlivých členských státech liší, stále více je jasná potřeba pozornosti, kterou je třeba věnovat cílům implementační politiky.

Speciální organizace a mechanismy pro ochranu a péči o životní prostředí a kulturní památky

Nejenže roste zájem o mechanismy a agentury pro podporu a implementaci rozvoje, ale též se zvyšuje povědomí o důležitosti

a zranitelnosti národního a historického architektonického prostředí. Mnohé státy zareagovaly vytvořením stále rostoucího pole speciálních organizací a mechanismů, zaměřených na ochranu a péči o životní prostředí. Tabulka D2 ukazuje přehledně míru, kterou jednotlivé členské státy cítily jako nezbytnou pro rozvoj speciálních organizací a mechanismů pro ochranu a péči o přírodní a kulturní dědictví. Zatímco se priority v jednotlivých zemích liší, všechny mají významná speciální ustanovení nebo organizace k podpoře nebo doplnění systému územního plánování tak, aby ovlivnily ochranu a péči o životní prostředí. Ve Španělsku například existuje více než 25 speciálních opatření na ochranu životního prostředí.

Speciální organizace a mechanismy pro ochranu životního prostředí mohou být rozděleny podle dvou hlavních přístupů. Za prvé, existuje ochrana živočišných druhů a přírodních prostředí, založená na určité vědecké logice a zakotvená v legislativě, například *Habitats Directive*, zvláštní chráněné oblasti (*SPA*) a národní rezervace (*NNA*). Za druhé, existují mechanismy zaměřené na ochranu určených krajín z kulturních a estetických důvodů, například národní parky a oblasti výjimečných přírodních krás (*AONB*).

Ve většině členských států existují tři typy oblastí, které jsou z hlediska životního prostředí chráněny. Prvním typem jsou národní parky, které se rozprostírají v oblastech zvláště hodnotných pro ochranu krajiny a ceněných pro svou rekreační hodnotu. Irsko, Finsko, Francie, Německo, Nizozemí, Švédsko a Spojené království jsou toho příkladem – všechny tyto země využívají tohoto prostředku. Ustanovení takových oblastí je velmi populární a široce se využívá, například v Itálii budu brzo vyhlá-

šeny nové národní parky. V jiných zemích se mohou podobná ustanovení vztahovat na speciální oblasti, jako je to v případě ochrany lesů v Řecku. Mnohá podobná ustanovení se vztahují na menší oblasti ekologicky nebo zemědělsky hodnotné, jako jsou například národní ekologické rezervace v Portugalsku.

Druhým typem oblastí jsou pobřežní zóny, které v mnohých členských státech přitahují pozornost zvláštních iniciativ, zaměřujících se na ochranu pobřeží před rozvojem a ekologickými škodami. Členské státy s relativně dlouhým pásmem pobřeží, jakými jsou Dánsko, Finsko, Francie, Řecko, Švédsko a Spojené království, všechny uvádějí existenci zvláštních opatření. Ve Švédsku jsou pobřeží a břehy moře, jezer, řek a potoků chráněny zákazem výstavby (i když mohou být uděleny výjimky). V Portugalsku se zpracovávají speciální územní plány, které pokrývají celou pobřežní zónu. V Belgii je vyhláška *Dune Decree 1993* určena na ochranu zbývajících dun a uvaluje přísná omezení na práva rozvoje a kompenzací v takových oblastech.

Třetí typ představují oblasti, kde je třeba chránit zastavěná území s architektonickou a/nebo historickou hodnotou. Všechny členské státy (s výjimkou regionů Vlámka a Bruselu v Belgii) ustanovují části urbanizovaných oblastí jako chráněné, kde je cílem chránit, vylepšovat a pečovat o hrubé stavby, cenné historicky nebo esteticky. V téměř všech zemích je tato ochrana doplňována seznamy staveb a památek zvláštní hodnoty, které si zasluhují speciální ochranu. V obou případech se uplatňuje přísnější regulace, ale obecně jsou tyto regulace doplněny dalšími opatřeními, obvykle různými granty, které jsou určeny na vylepšení prostředí.

Ochrana životního prostředí (a její řízení) je považována téměř celá za činnost veřejného sektoru, i když některé země registrují také omezený příspěvek od soukromého sektoru a dobrovolných organizací a jednotlivců. Obecně lze říci, že místní správa má velký vliv na implementaci iniciativ (výjimkou je Řecko). V některých zemích jsou do procesu ochrany zapojeny také speciální organizace, například *Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres* ve Francii, která se zabývá plánováním v pobřežních oblastech a *English Nature, Countryside Commission* a *English Heritage* v Anglii, které se zabývají ochranou přírodního a zastavěného prostředí. Existuje trend převádět bývalé výkonné funkce některých vládních odborů v oblasti ochrany životního prostředí na nezávislé agentury, které jsou ale odpovědné vládě nebo vládním odborům, například v Itálii, Portugalsku a Spojeném království.

Stále roste vědomí nutnosti ochrany evropského přírodního a kulturního dědictví. Stále větší oblasti Evropy jsou ustanovovány pro speciální ochranu, i když hodnocení toho, zda samotné takové akce zajišťují ochranu, sahá nad rámec tohoto kompendia. Je tedy jasné, že roste počet mechanismů, institucí a opatření, zaměřených na podporu implementace zásad územního plánování a jeho cílů. Významu efektivní implementace, zda podporovat rozvoj nebo chránit přírodní a zastavěné prostředí, se zřejmě začíná dávat vyšší priorita. Případové studie pomohou podrobně rozpracovat a zhodnotit efektivitu těchto aktivit, které doplňují formální systém územního plánování, a které pomáhají dosáhnout identifikovatelných úkolů a cílů politiky.

Tabulka D2: Specializované organizace a mechanismy zaměřené na ochranu a zachování životního prostředí

	Zachování krajiny	Zachování životního prostředí	Plánování pobřežních oblastí	Zachování měst	Ochrana/Zachování historických budov	Plánování přírodních zdrojů	Hlavní zaměření aktivity a pravomocí/odpovědností
Belgie	*	*	*	*	**	**	Veřejný sektor řízený regiony. Projekty integrace ochrany přírodního životního prostředí. Široká škála poloveřejných agentur v oblasti plánování přírodních zdrojů.
Dánsko	**	**	**	*	*	*	Ochrana a zachování životního prostředí je ústředním charakteristickým rysem systému plánování. Je to aktivita převážně veřejného sektoru spolu s četnými specializovanými národními agenturami, například Národní agentura pro lesy a přírodu.
Německo	**	**	*	**	**	*	Za zachování a ochranu životního prostředí odpovídají hlavně jednotlivé spolkové země prostřednictvím jejich vlastních legislativ, nebo v rámci legislativy Spolku.
Řecko	**	*	**	**	**	*	Vysoce centralizovaný přístup k problémům ochrany životního prostředí je v kompetenci národní vlády a regionálních prefektur. Prioritou je ochrana lesních ploch a pobřežních oblastí.
Španělsko	**	**	*	*	*	**	Četná zvláštní ochranná opatření pro životní prostředí. Odpovědnost veřejného sektoru.
Francie	*	**	**	**	**	**	Podrobná legislativa o ochraně životního prostředí se zvláštním oprávněním potřebným pro rozvoj v oblastech určených k zachování. Existují zvláštní národní agentury pro plánování pobřežních oblastí (<i>Observatoire – Pozorovatelna</i>) a zachování historicky významných míst (<i>Architecte des bâtiments de France = Architekt specializovaný na francouzské historické budovy</i>).
Irsko	**	**	*	*	*	*	V poslední době dochází k posílení politiky životního prostředí, silně ovlivněné iniciativami Evropské unie. Snaha o zachování měst je relativně slabá, a to i přes mnoho specializovaných agentur určených k ochraně, registraci a správě irské historické struktury.
Itálie	**	**	*	*	**	*	Existuje mnoho konzultativních agentur, přičemž jsou jejich pravomoci a nástroje pro ochranu životního prostředí zmnožovány. Byla vytvořena nová <i>Agenzia Nazionale per la Protezione</i> (Výbor pro ochranu životního prostředí) a ochráně krajiny bylo dodáno důležitost zavedením národních a regionálních parků a rozšířenou ochranou přírodních oblastí.
Lucembursko	*	**	*	*	**	**	Ochrana přírodního a lidského životního prostředí je pro veškeré orgány veřejné správy, jimž pomáhají ekologické skupiny, (jako <i>Natura a Mouvement Ecologique = ekologické hnutí</i>) záležitostí nejvyšší důležitosti.
Nizozemí	**	*	*	*	**	**	Velká část ochrany přírodního životního prostředí se nachází mimo oblast působnosti systému plánování, ačkoli existují projekty pokoušející se o vytvoření integrovanějšího rámce. Existuje rozsáhlý program vytváření národního a municipálního seznamu budov, doprovázený subwencemi. Velký význam má hospodaření s vodou.
Rakousko	*	*	*	*	*	*	Silný důraz na ochranu životního prostředí, především v alpských oblastech a v projektech obnovy vesnic. Je to hlavně funkce veřejného sektoru v těsném spojení s různými dobrovolnými neziskovými orgány.
Portugalsko	**	*	**	*	*	**	Důležité (celo)národní mechanismy pro pobřežní oblasti, připravené či schválené příslušnými ministerstvy, jsou při usměrňování rozvoje důležité. I plánování hospodaření s vodou je důležité.
Finsko	*	**	*	*	*	**	Přírodní dědictví je velmi významné a jeho celonárodní ochrana má dlouhou historii. Existuje řada orgánů a agentur, které za účelem ochrany přírodních útvarů často působí na regionální a municipální úrovni.
Švédsko	*	**	*	*	*	**	Ochrana životního prostředí je aktivitou veřejného sektoru. Celonárodní politiku implementuje místní orgán veřejné správy prostřednictvím široké škály mechanismů.
Velká Británie	**	*	*	**	**	*	Rozsáhlá paleta převážně kvazisamostatných, několika polosoukromých a dobrovolných agentur je pověřena zachováním stavebního a přírodního dědictví. Velké plochy země mají zvláštní určení, jehož cílem je ochrana flóry a fauny a ochrana charakteristických rysů krajiny.

** významný * průměrný (bez označení) méně významný

E Přehled zásad

Úvod

Samostatné svazky kompendia věnované jednotlivým zemím popisují zásady a současné problémy a aktuální otázky územního plánování. V sekci E a F srovnávacího přehledu naleznete shrnutí těchto informací. Tato sekce podává přehled zásad územního plánování a v sekci F naleznete souhrn hlavních témat politiky pro řadu odvětví. Jsou to:

- komerční rozvoj
- ekonomický rozvoj
- řízení v oblasti životního prostředí
- kulturní dědictví
- bydlení
- průmyslový rozvoj
- rekreace a turistický ruch
- přírodní zdroje

- doprava
- hospodaření s odpady a znečištění

Jakýkoli pokus shrnout tyto vzájemně nespojitelná témata může vyvolat dojem, že v těchto otázkách panuje daleko větší konzistence, než je tomu ve skutečnosti. Je důležité mít při četbě přehledu tento fakt na paměti. Politika územního plánování je různorodá a složitá, často těsně spojená s dalšími „neúzemními“ politikami. Také to, co je vyjadřováno jako politika, může být interpretováno velmi rozdílnými způsoby a zcela určitě to není vždy zcela v souladu s tím, co se děje v praxi. Proto doporučujeme čtenáři studium svazků jednotlivých zemí a případových studií, aby získal celistvější obraz.

Diskuse o zásadách je rozdělena podle úrovně: EU, národní, regionální a místní. To se vztahuje k zásadám a politice, kterou provádějí jednotlivé úrovně vlády. Jsme si vědomi rozdílů ve významu termínů používaných v jednotlivých zemích. Především se to týká termínu „regionální“, který v Německu znamená země stejně jako regiony. V některých zemích také existuje značné

překrývání se jednotlivých úrovní. Navzdory obtížím v interpretaci byl tento přístup přijat z důvodu snazšího srovnávání jednotlivých zemí. Rozdělení úrovní politiky umožňuje identifikovat oblasti, na které je jednotlivými úrovněmi vlády kladen důraz. Například v případě bytové politiky ukazuje diskuse, že na národní úrovni je kladen důraz především na fiskální opatření, zatímco na místní úrovni je důraz položen na územní politiku a opatření směřující k umístění objektů bydlení v určitých oblastech.

Diskuse zde popisovaná věnuje zvláštní pozornost oblastem, které jsou společné a které se liší. Záměrem bylo poskytnout stručný popis obecných směrů zásad a popis významnějších kontextových důvodů, které je určují. Podány jsou i příklady, které mají ilustrovat uváděné skutečnosti nebo vysvětlit obzvláště zajímavé rysy politiky. K hlubšímu vysvětlení popisovaných skutečností jsou poskytnuty odkazy na svazky jednotlivých zemí. Každý ze svazků případových studií obsahuje přehlednou část, která ilustruje, jak tyto zásady fungují v praxi a jak přispívají k obecným tématům přeshraničních a transnárodních iniciativ, místním implementacím zásad EU, řízení urbanistického růstu a ochraně zranitelných lokalit.

Kontext pro územní plánování

Měnící se socio–ekonomická, fyzická a politická geografie Evropy je komplexně popsána v jiných zprávách komise, jakými jsou Evropa 2000+ (1994) a Konkurenceschopnost a koheze: trendy regionů, pátá periodická zpráva (1994). Tyto dokumenty ilustrují složitost kontextu, ve kterém operuje územní plánování. Tato sekce shrnuje hlavní body popisované ve svazcích jednot-

livých zemí i v jiných dokumentech, které v průběhu zpracování kompendia vznikly.

Při určování současné politiky územního plánování se stále objevují čtyři faktory, které se zdají být v tomto směru kritické. Jsou to:

- rozsah urbanistického růstu a zvyšující se nároky na pozemky pro bydlení, zaměstnání, volný čas a další aktivity;
- zvyšující se internacionalizace ekonomických sil, relativní interní i externí konkurenceschopnost evropských ekonomik a dopad na zaměstnanost;
- dopad evropské integrace na celý evropský kontinent a obzvláště na politiky a zásady EU;
- zvyšující se osobní mobilita, která se odráží v cestování, turistice a migraci;
- politická nutnost vytvořit udržitelné modely ekonomického růstu a fyzického rozvoje.

Vliv těchto faktorů na územní rozvoj a plánování se liší podle místa, ale obecné trendy otázek, které se snaží územní plánování řešit jsou jasné. Souhrnně je lze popsat takto:

- sociální a ekonomická polarizace s koncentrací ekonomických aktivit v určitých jádrech nahrává zvyšujícímu se přesyčení, zatímco současně způsobuje úpadek venkova, odliv obyvatel z venkovských oblastí, a oslabuje funkci mnoha městských center;
- změny ve využití území, především ztráta zemědělské půdy na úkor urbanistického

živelného růstu a vznik zpustlých a kontaminovaných pozemků v urbanizovaných oblastech;

- škody nebo ohrožení kvality životního prostředí a tlak na zranitelné oblasti vysoké ekologické ceny a na přírodní zdroje;
- zvyšující se objem odpadů a problémy spojené s jejich recyklací a ukládáním, a se znečištěním prostředí.

Nejde v žádném případě o vyčerpávající seznam, jsou zde pouze uvedeny nejpalčivější problémy. Jak je dobře známo, některé problémy jsou obzvláště akutní v určitých částech Evropy. Problémy živelného urbanistického růstu a degradace životního prostředí jsou typické pro oblasti Středomoří. Problémy s přesycením a vznikem zpustlých oblastí jsou akutní v jádrech měst a starších průmyslových zónách severní Evropy. Ale i přesto, že zde jsou oblasti určité koncentrace, existuje mnoho problémů společných, které politika územního plánování často řeší, i když se detailní zkušenosti s nimi mohou lišit. Tři z takových obecných témat zaslouží bližší vysvětlení. První dvě se týkají reálných problémů, které musí politika územního plánování společně s dalšími vládními politikami řešit – nezaměstnanost a degradace životního prostředí. Třetí se vztahuje ke kapacitě stávajících institucionálních uspořádání, která by měla být schopná adekvátně reagovat a vytvářet integrovanou politiku, nezbytnou pro řešení těchto složitých problémů územního plánování.

Nezaměstnanost a s ní spojené otázky sociálního úpadku jsou hlavními faktory v celé EU a jsou citovány jako důležité body tvorby územní politiky téměř všemi zeměmi. Vý-

znamné důsledky to představuje zejména pro ty regiony, které jsou nejvíce postižené úpadkem tradičních odvětví průmyslu, ať již to je v urbanizovaných nebo venkovských oblastech, a také pro ty, jejichž počáteční podmínky ve smyslu ekonomického výkonu jsou ve srovnání s průměrem společenství nízké. Regionální rozdíly jsou významné i uvnitř jednotlivých zemí. Vliv těchto ekonomických podmínek na politiku územního plánování je zásadní, především v tom směru, jakým ovlivňují selektivní použití různých omezení a stimulů k vlivu na umístování mobilních investic a jaká přednost je v rozhodovacím procesu dávána otázkám ekonomického rozvoje.

Zájem o degradaci životního prostředí a ohrožení křehkých ekosystémů je také značně rozšířen. Problémy životního prostředí mají mnoho stránek a jsou spojeny se zvyšujícím se znečištěním a odpady, přesycením a nadužíváním energie, neregulovaným urbanistickým rozvojem, škodlivými průmyslovými činnostmi a intenzivním turistickým ruchem. Mění se postoj veřejnosti k významu kvality životního prostředí a s tím související otázka ekonomické prosperity byly významnými faktory, které způsobily pokrok v politice, týkající se této oblasti. Politika EU a mezinárodní dohody a protokoly, které podporují udržitelný rozvoj, sehrály též důležitou úlohu při formování reakcí.

Třetí oblastí zájmu, která jasně vystupuje ze zpráv členských států, je institucionální kontext pro tvorbu politiky a její implementaci a především nedostatek procesů a mechanismů pro zavádění politických opatření jak horizontálně přes oblasti zájmů, tak vertikálně od národní úrovně po úroveň sou-

sedství. Problém je uváděn na příkladu chabé vazby, která často existuje mezi dopravní politikou a politikou využití území a kriticky také mezi programy finančních podpor ekonomického rozvoje a mezi regionální politikou a územním plánováním. S problémem integrace jsou také pochopitelně spojeny konflikty zájmů, které obklopují rozvoj a otázky ochrany životního prostředí na všech úrovních, které tak činí jakékoli dosažení shody v kritických záležitostech obtížným.

Potřeba větší koordinace v oblastech roztržštěné a odvětvově vyhraněné politiky je dobře známá. Tento fakt je také terčem systematického tlaku, především severovýchodních členských států. Kategorizace v této zprávě je provedena na základě jednoduché tematické struktury, takže se může stát, že existence integrovaných programů akcí v oblasti problémů, jakými jsou urbanistická obnova a revitalizace venkova, je v ní podceněna.

Nicméně oddíly, věnované jednotlivým zemím, ukazují, že realita politiky a její implementace ve většině zemí je do značné míry odvětvově vyhraněná a zaměřená na určité okruhy, a že integrované programy jsou v tomto ohledu spíše výjimkou než pravidlem. Svazky případových studií kompendia mají prozkoumat tuto otázku podrobněji na příkladech určitých projektů, které se všechny dotýkají řady témat jednotlivých politik stejně jako územního plánování. Případové studie také upozorňují na příklady, především v Dánsku, Finsku a Nizozemí, kde již bylo dosaženo určitého pokroku v zavedení integrovaného rámce politiky a kde politika i realizace mají širokou podporu vlády i místních komunit.

Politiky a zásady Evropské unie

EU má přímý i nepřímý vliv na politiku v mnoha předmětných oblastech. EU se stává stále významnějším zdrojem politiky vztahující se k územnímu plánování, i když, což je pozoruhodné, nikoli v oblasti samotného jádra většiny politik územního plánování. Největší vliv EU je patrný na poli ochrany životního prostředí (viz výše) a v regionální politice, kde v mnoha případech strukturální a kohezní fondy umožnily členským státům a regionům realizovat cíle jejich územního plánování. Velký význam mají také změny ve Společné zemědělské politice (*CAP*), například v politice vztahující se k využití zemědělské půdy, změny v oblasti jednotného evropského trhu (*SEM*) a v oblasti transevropských sítí (*TEN*). Mimo to má na národní politiku přímý vliv řada jiných politik EU, jako například politiky z oblasti turistického ruchu a energetiky. Jsou i politická témata, u kterých se má za to, že na ně má EU malý nebo jen nepřímý vliv. To je případ především politik bydlení a obchodních aktivit, které jsou nejdůležitější pro územní rozvoj.

Stejně jako o samotné politice EU je důležité se zmínit o všeobecném vlivu rychlých politicko–geografických změn na evropském kontinentu na politiku územního rozvoje a kroky členských států. Změny v zemích střední a východní Evropy s sebou nesou zásadní důsledky pro územní rozvoj, a to zejména v oblasti bydlení a dopravy. Ze západu na východ vznikají nové dopravní osy (i když stávající mezi Řeckem a zbytkem EU byly kvůli konfliktu v bývalé Jugoslávii přerušeny). V jiných částech Evropy byly realizovány nebo naplánovány velké infrastrukturní projekty, jejichž úkolem je spojo-

vat periferní oblasti s centrem Evropy a které mají jasné důsledky pro územní plánování. V celé EU i za jejími hranicemi bude mít z dlouhodobého hlediska zásadní důsledky pro územní rozvoj nová infrastruktura pro elektronickou komunikaci.

Politiky a zásady na národní úrovni

Národní vlády mají tendenci hrát významnou roli ve formulaci a implementaci politik souvisejících s ekonomickým rozvojem, dopravou, turistickým ruchem a řízením využití přírodních zdrojů včetně nerostů. To jsou témata buď přímo spjatá s ekonomickou politikou a prosperitou země jako celku, nebo témata, kde existuje obzvláštní potřeba strategické politiky, řízené směrem shora dolů k řešení otázek, se kterými se nelze vyrovnat na místní úrovni. V jiných oblastech bývá standardem, že národní vláda vytyčuje široký rámec nebo obecné směrnice, kterých je třeba se držet na regionální a místní úrovni, a poskytuje zákonné mechanismy, které mohou regionální a místní vlády využívat. Výjimkami jsou, s ohledem na mnohé otázky politiky, týkající se územního plánování, Belgie, kde je regionální vláda do značné míry autonomní, a v menším rozsahu také Rakousko.

Národní vlády hrají obecně ústřední úlohu v politice podpory průmyslu a v regionální ekonomické politice. Důležité je v těchto otázkách také spojení s politikou EU. Jsou však situace, kdy národní politika nemusí přesně zrcadlit politiku EU, řekněme v identifikaci oblastí, vyžadujících zvláštní pozornost, ale spíše tuto politiku doplňuje tím, že se zabývá odlišnou skupinou priorit a kritérií. Národní vlády si obecně vyhrazují pravomoci upravovat rámec politiky územního

plánování tam, kde je to nezbytné k zajištění speciálních ustanovení nebo regulačních systémů v oblastech s vysokou nezaměstnaností, kde se uplatňují speciální zásady územního plánování a další zvláštní daňové úpravy. V oblastech koncentrovaného ekonomického úpadku mohou národní vlády převzít přímou odpovědnost od místních orgánů za implementaci politiky (jako v případě korporací urbanistického rozvoje ve Spojeném království), uplatnit hlavní vliv jako partner místních orgánů nebo jiný vliv, jak se často stává například ve Francii.

Nikoho asi nepřekvapí, že politika na národní úrovni je velmi důležitá v celé společnosti pokud jde o životní prostředí. To je částečně výsledkem vlivu legislativy Evropské unie, která se začala zavádět v členských státech na popud národních vlád. Národní politiky a zásady v oblasti životního prostředí se typicky snaží o koordinaci dříve postupných a náhodně generovaných politických reakcí na jednotlivé problémy životního prostředí. To v některých zemích ovlivnilo institucionální uspořádání a dalo v oblasti politiky životního prostředí vzniknout specializovaným agenturám a koordinačním organizacím. Například ve Francii bylo v roce 1992 vytvořeno samostatné ministerstvo životního prostředí, které předsedá ministerskému výboru životního prostředí. V některých zemích byly založeny obecné poradní skupiny, které mají komentovat politiku životního prostředí, jako je například irská „*Green 2000 Advisory Group*“ nebo „*Round Table on Sustainable Development*“ ve Spojeném království. Národní úroveň je nejdůležitější z hlediska jak tvorby politiky, tak její implementace při identifikaci, vyhlášení a ochraně staveb, míst nebo krajín ekologicky nebo kulturně důležitých.

Národní úroveň je také primárně odpovědná za stanovení norem v oblasti politiky odpadů (i když určování míst je v tomto případě primárně záležitostí regionální úrovně). Principy „snižování množství, několikanásobného použití a opětovného využití“ odpadů jsou nyní dobře zavedené ve všech zemích společenství, včetně stálého důrazu na princip soběstačnosti a vzájemnosti. Je to právě implementace těchto principů, která vyžaduje koordinaci politiky hospodaření s odpady na národní úrovni, a která v sobě nese důsledky pro recyklování, ukládání odpadů a do určité míry také pro využití území, společně s finančními opatřeními a normami pro hospodaření s odpady. Na národní úrovni fungují nepřetržitě speciální kontroly a sledování nejobtížnějších a nejnebezpečnějších odpadních produktů. Tam, kde je potřeba určit specifická místa, je obvykle ponechána odpovědnost, v intencích celonárodního rámce, regionální nebo místní vládě. Národní zásady jsou také důležité při práci s nerostnými zásobami. Typicky obsahují pravidla pro snižování spotřeby nerostů recyklací společně s pevným vymezením té oblasti země, kde jsou těžební práce přípustné.

Změny v rámci *CAP* přinesly také významné změny v zemědělství s požadavky na zemědělskou půdu, včetně propagace méně intenzivního hospodaření a diverzifikace venkovských ekonomik. Ve velké míře byly také tyto oblasti řešeny opatřeními národní politiky. S tím spojené jsou též politiky směřující ke zvětšení plochy lesů. Národní politika ve vztahu k venkovské diverzifikaci a zemědělství je nejčastěji vyjadřována prostřednictvím fiskálních opatření, spíše než prostřednictvím opatření regulujících využití území. Je to způsobeno pravděpodobně obecně slabší kontrolou využití území v ze-

mědělství a potřebou stimulů v této oblasti. Místní územní důsledky těchto změn, včetně vlivu na určitá místa, jsou opět ponechány na místní úroveň.

Územní politika i další s ní spojené oblasti politiky odrážejí v celé EU představu, že podpora nové a modernizované dopravní infrastruktury je klíčem k ekonomickému rozvoji. Ve většině zemí se tyto politiky soustřeďují na veřejnou dopravu a vylepšování dopravní infrastruktury, především vysokorychlostních železnic (často s podporou EU), a identifikaci důležitých uzlů s více druhy dopravy. Dokončení klíčových silničních spojení bylo pro mnoho zemí také velmi důležité. Dopravní politika je v podstatě spojena s chápáním problému periferní polohy, ať již je to v rámci EU, členského státu nebo regionu. Nejpřísnější politika v tomto ohledu byla zavedena ve Francii, která se snaží zajistit, aby žádná část země nebyla dále než 45 minut autem od dálnice nebo stanice *TGV*.

V zemích, pro jejichž ekonomiku má velký národní význam turistický ruch, byly stanoveny národní zásady k ochraně jeho rozvoje před konverzí na jiné formy a obecně k jeho podpoře, v mnoha případech také k odvrácení nebo rozložení tlaků, souvisejících s turistickým ruchem. Potřeba řešení konfliktů mezi rozvojem turistického ruchu a ochranou životního prostředí je důležitou národní politikou především v Dánsku, Francii, Irsku, Nizozemí a Španělsku. Na národní úrovni je také věnována pozornost spojení financování nových infrastruktur s přáním rozšířit turistické aktivity a jejich náklady i přínosy.

Zásady pro řízení komerčního rozvoje jsou obecně formulovány a implementovány na

místní úrovni v rámci kontextu určitých všeobecných směrnic. Jsou však i příklady daleko aktivnějšího přístupu národní vlády, jako například ve Francii a Irsku, kde národní vláda stanovila politiku umístování služeb veřejného sektoru do míst s vysokou nezaměstnaností a politiku poskytování přímých stimulů k ovlivnění umístování investic soukromých investorů.

Politiky a zásady na regionální úrovni

Význam regionální úrovně pro většinu oblastí politiky velmi závisí na míře autonomie regionálních institucí. Ve federálních členských státech hraje regionální úroveň velmi důležitou úlohu ve formulaci politiky a její implementaci, v Belgii a Rakousku má dokonce regionální úroveň v podstatě dominantní úlohu pro mnohé oblasti politiky vztahující se územnímu plánování. Všeobecně se dá říci, že je to právě regionální úroveň, na které se široké politické rámce národních vlád přivádějí k implementaci, i když v klíčových politických oblastech, jako je ekonomický rozvoj a ve stále větší míře také ochrana životního prostředí, si ústřední vláda snaží udržet pravomoci, často prostřednictvím specializovaných agentur.

Regionální orgány mají svou úlohu v rozdělování strukturálních fondů, i když zde se jedná velkou měrou o společný postup s EU a národní vládou. Regionální úroveň bude mít nezávislý program grantů nebo stimulů pro ekonomický rozvoj a iniciativy v oblasti turistického ruchu. Některé zásady regionální úrovně se nevztahují na správní regiony, ale na specifické oblasti, jakými jsou rakouské Alpy, chatové oblasti v Dánsku a pobřežní zóny, nebo na hospodaření s vodou

v oblastech povodí. Problémy koordinace mezi ustanovenými správními regiony navzájem a/nebo mezi nimi a „regiony územního plánování“ nejsou za těchto okolností ojedinělé.

Regionální úroveň je také velmi důležitá tam, kde rozhodnutí o využití území mají sporné dopady, jako je tomu například v případě politiky využívání nerostů a nakládání s odpady. Existují oblasti politiky, ve kterých je dosažení dohody na místní úrovni obzvláště obtížné, a ve kterých je odpovědnost za důležitá strategická rozhodnutí (na místní úrovni možná i nevíтанá) ponechána regionálnímu orgánu. Podobně také v otázkách nakládání s odpady a určování míst pro jejich skládky je obvykle odpovědný regionální orgán, který se snaží řídit problém odpadů a recyklování v rámci celého regionu. V Nizozemí byly zavedeny speciální organizace, které se otázkami spojenými s odpady zabývají, protože jednotlivé místní orgány měly problémy najít vhodná úložiště a dohodnout se na jejich umístění mezi sebou. Tento přístup se začíná uplatňovat i v dalších zemích.

Na regionální úrovni jsou také obvykle řešeny strategické dopravní otázky, včetně výběru regionálních dopravních uzlů a určení klíčových regionálních spojení. Mezi různými zeměmi existuje jistá spolupráce v oblasti přeshraničních dopravních spojení (včetně veřejné dopravy), jako například mezi Dánskem a Německem nebo mezi Finskem, Švédskem a Ruskem.

Politiky a zásady na místní úrovni

Místní správa má nejdůležitější úlohu při určování rozvojových lokalit, především po-

kud jde o nové bydlení a komerční rozvoj, a v otázkách místního ekonomického rozvoje. Systémy regulací a povolení mohou vyvolávat významné důsledky v kumulativním efektu mnoha jednotlivých rozhodnutí, ať již se jedná o rozvoj turistického ruchu, nové bydlení, komerční objekty nebo skládky odpadu. Pokud jde o využití území a umísťování staveb, dělají většinu rozhodnutí o změnách právě místní orgány. Zatímco národní a regionální politiky poskytují rámec, míra, do které je v nich zahrnuto provádění rozhodnutí na místní úrovni, především prostřednictvím programování rozvoje, se velmi liší, což má zásadní dopad na koordinaci a celkovou udržitelnost rozvoje. Místní orgány mohou také přinášet vlastní zdroje (například ve Španělsku je 30% financování ekonomického rozvoje určováno na místní úrovni) a/nebo mohou vytvářet zdroje prostřednictvím systémů přechodného vlastnictví půdy a nepřímé účasti v procesu rozvoje. Významná odpovědnost leží na místních orgánech v oblasti politiky životního prostředí, ale zde je tendence převést tuto odpovědnost pod silnější národní nebo regionální rámec. Nicméně je to právě místní úroveň, na které jsou vyjednávány důležité dohody, především ve vztahu k lokalizačním rozhodnutím, prováděným prostřednictvím detailních plánů a regulací, a ve vztahu k vyhlášení důležitých místních ekologicky cenných lokalit. V oblasti dopravní politiky je místní úroveň povětšinou omezena na řešení řízení dopravy, na zásady snižování objemu místní dopravy (včetně politiky veřejné dopravy) a na problémy dopravních přetížení ve městech. Je však třeba poznamenat, že rozhodnutí na místní úrovni o lokalizaci rozvoje budou mít dopady na charakter dopravy a následně na životní prostředí.

Trendy

Popis témat odvětvových politik, který následuje, ilustruje rozmanitost přístupů k územnímu plánování. Ve skutečnosti je mnohdy obtížné najít mezi jednotlivými zeměmi jakoukoli podobnost. Je to pochopitelné, protože historie a zkušenosti s problémy v oblasti územního plánování se dramaticky liší mezi jednotlivými zeměmi i regiony, stejně jako kontext, na základě kterého je formulována a implementována politika. Nicméně přece jenom jsou na té nejobecnější úrovni určité společné zájmy, které si nalézají svou cestu a pronikají do zásad územního plánování mnoha zemí a regionů. V této části se pokusíme o souhrnný přehled těchto společných trendů. Je třeba číst tuto část společně s diskusí o trendech v sekci A, která se zabývala změnami systémů. Následující diskuse je seřazena podle čtyř témat

- ochrana a trvalá udržitelnost životního prostředí;
- řízení a vyvážení růstu;
- integrační politiky a zásady;
- partnerství.

Ochrana a trvalá udržitelnost životního prostředí

Otázky ochrany a trvalé udržitelnosti životního prostředí dominují debatám o územním plánování, ale mají různý dopad na politiku. V praxi jsou ekologické cíle protiváhou potřeby zajistit bydlení, práci a služby. Všechny země se snaží nalézat nové cesty v územním plánování, které by dokázaly řešit a dosahovat obou těchto cílů. Velmi rozdílné ekonomické i ekologické podmínky, které panují

v zemích Evropy, nevyhnutelně vedou k rozdílnému vyjádření ekologických cílů. Jedním společným rysem je zvyšující se počet vyhlášených chráněných oblastí a přísnější regulační postupy. V mnoha případech také přibývají programy, zaměřené na aktivní správu chráněných oblastí především v těch místech, kde se zvyšuje tlak turistického ruchu. Dalším rysem je významný pokrok, kterého bylo dosaženo v oblasti řízení odpadů a předcházení zbytečným škodám na životním prostředí. Je samozřejmé, že v této oblasti je další pokrok stále nutný, ale tento problém je již v hlubokém povědomí a mnohé země si stanovily ambiciózní cíle v oblasti recyklace odpadů a snížení jejich produkce. Při bližším pohledu na politiku v této oblasti však poznáme, že zde dominují fiskální a jiná regulační opatření, zatímco na územní stránce politiky životního prostředí toho bylo dosaženo podstatně méně, i když i zde jsou výjimky.

Jen v malém počtu zemí byl program životního prostředí dotažen tak daleko, že obsahuje celistvou představu trvale udržitelného rozvoje, ve které jsou zvažovány ekologické, sociální i ekonomické důsledky růstu společně. Debata o trvalé udržitelnosti má zásadní dopady na tvorbu politiky, dokonce podněcuje nové definice kategorií, témat nebo problémů, kterými by se politika měla zabývat. Obzvláště to potom platí pro tendenci sblížovat více koordinovaným způsobem neslučitelné oblasti politiky, jak je vysvětleno dále. Snadno by se však mohlo stát, že dopad této změny v praxi bude, především na místní úrovni, přeceňován. Je třeba poctivě přiznat, že sice byly odsouhlaseny obecné cíle trvale udržitelného rozvoje, ale důsledky, které tento fakt má pro politiku územního rozvoje, je třeba teprve zpracovat. Vypadá to, že většího pokroku bylo dosaženo prostřednictvím

fiskálních a jiných opatření na národní a regionální úrovni než na úrovni místní, kde je často soustředěna politika rozdělování a konverze využití území.

Řízení a vyvážení růstu

Hlavní směr působení politiky, ve kterém se odrážejí mnohé z výše uváděných záležitostí, je podpora „vyváženého územního rozvoje“. To se v první řadě vztahuje na regionální úroveň, kde nerovnoměrný rozvoj regionů je permanentním středem zájmu. Národní politiky doplňují politiku EU v tom směru, že se snaží posílit slabé ekonomiky, často prostřednictvím zlepšení fyzické infrastruktury nebo veřejně subvencovaným rozvojem nemovitostí. Takové politiky mají rostoucí význam v postižených průmyslových a turistických oblastech a periferních venkovských regionech. V jiném měřítku se zvyšuje pozornost, věnovaná urbanistické obnově a revitalizaci upadajících oblastí v urbanizovaných místech, včetně městských center a zpustlých průmyslových pozemků. Podpora revitalizace zpustlých a prázdných urbanizovaných pozemků byla ještě více posílena a doplněna na základě cílů a úkolů ochrany životního prostředí a urbanistické kontroly. V obou měřítcích začínají regiony i jednotlivé obce hrát stále významnější roli díky aktivní podpoře vlastního majetku a získávání pozornosti potenciálních investorů. „Trh míst“ dal vzniknout rostoucí konkurenci mezi městy.

Dalším společným trendem je posilování politiky kontroly a konsolidace růstu měst. To je prováděno na základě poznání velkých požadavků na nový urbanistický rozvoj v souvislosti s předpověďmi obrovského nárůstu počtu domácností. Existuje obecně sílící politika kontrolovat předměstský růst a komerční rozvoj vně center. I když je zvyšující se

důraz na kontrolu urbanistického růstu typickým jevem v zemích jižní Evropy, začíná se objevovat i v zemích severních. Zde byla kontrola tradiční součástí politiky územního plánování (i když v různém stupni síly) a současným trendem je „konsolidace“ růstu ve stávajících urbanistických centrech, což v sobě zahrnuje například zvyšování hustoty zalidnění v některých lokalitách a koordinaci tohoto jevu lepším využíváním stávající a navrhované dopravní infrastruktury.

Integrační politiky a zásady

Zvýšený zájem o zajištění integrace a koordinace politiky vedl k jisté reorganizaci orgánů vytvářejících politiku, jak je popsáno v sekci A. To má také přímý dopad na povahu politiky samotné. Problém slabé integrace byl zmíněn již na začátku této části. Snaha o integraci vede k vytváření integrovanějších politických „balíčků“. To se týká především případů vazeb mezi využitím území, dopravou a problémy životního prostředí a dále vazbami mezi otázkami kulturního a přírodního dědictví, turistického ruchu a ekonomického rozvoje. Integrované politické reakce mohou stmelit více opatření do jednoho komplexního balíčku a dosáhnout tak určitého územně plánovacího cíle, řekněme spojením daňových a finančních stimulů a kontroly nad územím nového rozvoje. Tento komplexní přístup k politice se také odráží ve výběru oblastí pokrytí plánem a politikou, které se ve stále větší míře soustřeďují na věcný problém (např. povodí nebo pobřeží) než na oblasti vymezené administrativními hranicemi. Je však třeba také poznamenat, že ačkoli obecný trend zvyšování integrace a komplexnosti politiky existuje, je tato oblast stále velkou slabinou politiky územního plánování a jejího vztahu k ostatním odvětvovým politikám, jako jsou daně nebo regulace.

Partnerství

Stále více se pro dosažení cílů územního plánování používají partnerská uspořádání. Formální uspořádání spojující soukromé, veřejné a dobrovolné zdroje pro účely územního rozvoje existují v některých zemích již mnoho let a jejich využití se dnes ještě rozšiřuje. Tradiční rozdělení rolí mezi soukromý a veřejný sektor je nyní narušováno úsilím tvůrců politiky, kteří se snaží najít nové cesty k realizaci jejich cílů. Partnerství znamená spojování veřejného, soukromého a dobrovolného sektoru dohromady v průběhu plánovacích i implementačních stádií projektu. Nejpatrnější je tento proces v těch zemích, které se tradičně při realizacích rozvoje spoléhaly na veřejné zdroje, a které nyní začínají razit politiku, která požaduje specifické příspěvky i od soukromého sektoru. Kontroverzně v některých případech, kde měl naopak tradičně dominantní úlohu při realizacích soukromý sektor, je nyní požadováno po veřejném sektoru, aby sdílel rizika, především u projektů velkých rozměrů. Stále existuje velký rozdíl mezi těmi zeměmi, kde jsou projekty převážně veřejnou záležitostí, a zeměmi, kde jsou záležitostí především soukromého sektoru. Nicméně již existují náznaky konvergence a zcela jistě značný vzestup v politických uspořádáních, které mají veřejné a soukromé zdroje spojit. Některé případové studie ilustrují taková spojení a jejich relativní úspěšnost.

Nakonec je také nutné zmínit, že se stále vzrůstající pozornost věnuje umožnění účasti veřejnosti, a to jak v oblasti formulace, tak i implementace politiky, s širším zajištěním informovanosti o politických a ekologických podmínkách. Je zbytečné zdůrazňovat, že současně také přibývá konfliktů na poli politiky územního plánování, což je velkou výzvou pro její tvůrce.

F Politiky a zásady

Úvod

Tato část podává souhrn hlavních témat politiky územního plánování pro celou řadu odvětví. Diskuse o politice je pro každé z odvětví zpracována následující společnou formou:

- úvod
- kontext a hlavní otázky
- zásady Evropské unie
- politiky a zásady na národní úrovni
- politiky a zásady na regionální úrovni
- politiky a zásady na místní úrovni
- trendy

Komerční rozvoj

Úvod

Komerční rozvoj zahrnuje typy aktivit, které jsou tradičně spojené s městskými centry, především s využíváním kanceláří a obchodů. Komerční odvětví je jedním z nejrychleji

se rozvíjejících sektorů ekonomického rozvoje a využití území. V posledních 10–20 letech prodělalo toto odvětví rapidní změny s velkými přesuny v umístění těchto aktivit v některých zemích. Velké rozdíly v měřítku a rozmístění komerčních aktivit však stále ještě existují – to se odráží i v zásadách a politikách členských států. Zásady zde popisované jsou těsně spojené se zásadami a politikami, které se uplatňují v ekonomickém a průmyslovém rozvoji.

Kontext a hlavní otázky

V poslední dekádě probíhal významný růst a změny v komerčním sektoru. Před touto dobou existovala ve členských státech maloobchodní hierarchie městských center, obvodních center a sídlištních center. Ekonomický boom v osmdesátých letech, který vyvolal změny v požadavcích zákazníků, vedl ke zvyšování dodávek na straně prodeje současně s růstem čistých příjmů a ke zvyšování poptávky, podporované zvýšenou mobilitou. Výsledkem těchto trendů byla územní koncentrace obchodů a kanceláří v menším počtu větších center a decentralizace komerčních zařízení, především maloobchodních prostor, do míst mimo tra-

diční centra. Tento trend je v některých zemích, včetně Belgie, Finska, Německa, Nizozemí a Spojeného království, zřetelnější. Další členské státy potvrdily významné změny v potenciálu tohoto sektoru. V osmdesátých létech byl také zaznamenán v Evropě nevídaný rozvoj kancelářských prostor, ale následující ekonomická recese, spojená s přesuny umístění kanceláří do obchodních parků mimo centra, přispěla ke zvyšujícímu se uvolňování prostor v městských centrech.

V těch zemích, kde proběhly největší změny, se začaly objevovat problémy s dostupností služeb v některých oblastech, doprovázené přesyceností v místech jejich koncentrace a úpadkem v menších městských centrech. Reakce na tento stav často vycházela z národní úrovně. Detailní regulace, týkající se umístění a ochrany komerčních aktivit tradičních center, probíhá na regionální a ještě daleko spíše na místní úrovni. Tam, kde změny dosud nebyly tak velké, například v Řecku a Itálii, je uznávána potřeba přijetí zásad k regulaci a řízení budoucího rozvoje a prohloubení znalostí o měnících se vzorcích chování zákazníků při tušení nastávajících změn.

Politiky a zásady Evropské unie

Vytvoření jednotného evropského trhu a přesun k větší internacionalizaci mělo na tento sektor nepřímý vliv prostřednictvím zvýšené mobility zboží, služeb a lidí. Poptávku zákazníků tedy není možné považovat jen za „interní“, ale již za „externí“ poptávku po zboží ze všech evropských zemí, jejíž význam neustále roste. Evropská legislativa má také nepřímý vliv na komerční sektor, a to prostřednictvím zásad, zaměřených na podporu udržitelného rozvoje, na snížení cestování a s tím spojených emisí

CO₂, a statutárními požadavky na zpracování hodnocení dopadu na životní prostředí pro hlavní rozvojové projekty ještě předtím, než jsou schváleny a realizovány.

Politiky a zásady na národní úrovni

Poznání socioekonomické důležitosti komerčního sektoru vedlo většinu zemí k přijetí politiky na národní úrovni k řízení a regulaci rozvoje. I přes rozdílný stupeň vývoje komerčního sektoru v jednotlivých zemích existuje spousta společných politických témat. Politiky a zásady se zaměřují na:

- ochranu a podporu funkcí městských center;
- zvyšování škály zařízení v městských, okresních a sídlištních centrech;
- omezování negativních dopadů mimo centra umístěných maloobchodů;
- udržování rovnováhy mezi různými typy komerčního rozvoje v urbanizovaných oblastech;
- regeneraci upadajících urbanizovaných oblastí a revitalizaci oblastí „v nebezpečí“;
- omezování cest autem koncentrací zařízení v jedné lokalitě;
- omezení nekontrolovaného rozvoje kancelářských prostor ve městech.

V Belgii, Dánsku, Finsku, Francii, Itálii, Německu a Spojeném království vypracovaly národní vlády politické dokumenty, které poskytují rámce pro detailní regulaci a implementaci komerčního rozvoje na místní úrovni. Například Zákon o umístování podni-

katelských aktivit v Belgii, Obchodní zpráva v Dánsku, *LEP/LEPros* (státní komplexní plány rozvoje) v Německu, komerční plány v Itálii a *planning policy guidance notes* ve Spojeném království.

Politiky a zásady na regionální úrovni

Ve srovnání s ostatními ekonomickými sektory je politika pro komerční rozvoj obecně méně důležitá na regionální úrovni, i když i zde existují výjimky. V Dánsku je umístění nového komerčního rozvoje regulováno regionem prostřednictvím regionálních plánů, i když implementace je v kompetenci soukromého sektoru. Role regionu je v tomto směru „umožňující“ a zajišťuje dosažení patřičných podmínek rozvoje. Ve Francii jsou zásady komerčního rozvoje obsaženy v pětiletých regionálních plánech, které zpracovává společně stát a jednotlivé regiony. V Německu je systém centrálních míst (určených v *LEP/LEPros*) dále rozvíjen v regionálních plánech prostřednictvím lokalizačních zásad k ochraňování hierarchie maloobchodu, které dále poskytují rámec pro zpracovávání plánů využití urbanizovaného území.

I když v Itálii existuje relativně slabý legislativní rámec regulace komerčního rozvoje, byly na regionální úrovni formulovány zásady k řízení rozvoje maloobchodu, které obsahují definice a klasifikace využití území pro maloobchodní sítě a formulace kritérií plánování pro umístění velkých distribučních center. *Regioni* podávají stížnosti ve věcech distribuce v souvislosti s rozsáhlými rozvojovými projekty na mimoobecní úrovni. Podobně ve Španělsku vyvolala regionální legislativa požadavek, aby umístění velkých komerčních center (např. hypermarketů) podléhalo před schválením autorizaci příslušnou kompetentní regionální vládou.

Ve Spojeném království vytyčují regionální plánovací směrnice politiku revitalizace sub-regionální ekonomiky a podporují urbanistickou regeneraci. Regionální obchodní organizace a vládní odbory jsou na této úrovni hlavními aktéry, které podporují komerční rozvoj prostřednictvím *regional forums* a prostřednictvím vytváření *regional development companies*. Opět je i zde kladen důraz na směřování a zvládnutí růstu mimo městská centra.

Politiky a zásady na místní úrovni

Mnohé problémy, vzniklé v souvislosti s rapidními změnami komerčního sektoru, ve smyslu umístění a typů zařízení, jsou identifikovatelné na místní/obecní úrovni. Následně potom rámec a detailní plány představují hlavní nástroje pro směřování a řízení komerčního rozvoje.

Vazby mezi komerčním rozvojem a ostatními prioritami politiky jsou velmi dobře zavedené v Německu a Nizozemí, kde se národní politika snaží přitáhnout nový rozvoj kancelářských ploch do městských center. Lokalizační politika „ABC“ v Nizozemí podporuje velké zdroje dojížděky, jako jsou kanceláře a maloobchod, aby umísťovaly své prostory do lokalit „A“ – což jsou uzly veřejné dopravy. Politika je vedena cílem snížení nutnosti cestování autem. V Německu je komerční využití povoleno pouze v jádrových komerčních a smíšených oblastech určených v *BauNVO* a zahrnutých do plánů F a B. Kontroverzně v Irsku se národní politika snažila povzbudit komerční rozvoj mimo region hlavního města a byla doprovázena příkladem národní vlády, která decentralizovala svoje kanceláře. Jde však o politiku regionálního ekonomického rozvoje – rozvoj kanceláří na místní úrovni je stále držen v zónách městských center a jinde potlačován.

V regionálních zásadách se konstantně odráží politika na národní úrovni, jak je popsáno výše, s důrazem na udržení diverzity a koncentrace funkcí v městských centrech. Navzdory této konzistenci je však role místních orgánů někdy limitována omezením pravomocí a/nebo chabou znalostí rapidně se měnícího kontextu rozvoje maloobchodu a kanceláří. Ve Finsku, Řecku a Itálii je tento problém dobře známý a z toho důvodu se právě provádějí změny politického rámce. Některé země mají ještě dodatečný systém povolení k regulaci komerčního rozvoje, například Belgie, Itálie a Švédsko.

Trendy

Všechny členské státy uznávají ekonomickou důležitost komerčního sektoru. Ty země, ve kterých byly změny lokalizačních požadavků nejzřetelnější, například Belgie, Dánsko, Německo, Nizozemí a Spojené království, vyvinuly extenzivnější zásady k regulaci a směřování komerčního rozvoje na všech územních úrovních. Země, včetně Finska, Řecka, Irska, Itálie a Španělska, které právě zažívají éru rapidního růstu a změn v oblasti maloobchodu, již uznaly, že formulace revidovaného rámce má prvořadou důležitost.

Řada společných trendů v politice je evidentní, včetně potřeby chránit a podporovat rozšiřování maloobchodních zařízení ve stávajících městských centrech, řízení komerčního rozvoje mimo centra a kontroly jeho vlivu na vitalitu městských center. Podpora trvale udržitelného rozvoje je obzvláště důležitá při formulování politiky pro lokalizaci komerčních aktivit. S rozvojem nákupních zařízení, lokalizovaných mimo centra, která obsluhují především mobilní zákazníky s autem, se nyní poznalo, že integrace dopravní

infrastruktury s komerčním rozvojem je prvořadou prioritou. Směřováním rozvoje na dopravní uzly nebo trasy veřejné dopravy je možné dosáhnout zkrácení cestovních vzdáleností, snížení potřeby cestovat osobním autem a následně takto podpořit trvale udržitelný rozvoj.

Ekonomický rozvoj

Úvod

Politika ekonomického rozvoje zahrnuje finanční a jiné stimuly podnikům a komunitám k vytváření a podpoře nových příležitostí zaměstnání, speciální ustanovení pro oblasti, které potřebují pomoci, zajištění školení a mnoho dalších typů pomoci. Politiky ekonomického rozvoje reagují na sociální a ekonomické nerovnosti, především na koncentraci vysoké nezaměstnanosti a ekonomického úpadku ve městech a venkovských oblastech, která vzniká jako důsledek recese a ekonomické restrukturalizace. Tyto politiky v sobě často nenesou územní rozměr, ale mají konzistentní nepřímý územní dopad. Zvýšení počtu pracovních příležitostí je prioritou všech členských států přinejmenším na části jejich území. Zde popisované politiky mají těsné vazby s politikami a zásadami pro průmyslový a komerční rozvoj.

Kontext a hlavní otázky

Kontext pro politiky ekonomického rozvoje má vztah k ekonomickým disproporcím, které existují nejenom mezi členskými státy, ale také uvnitř těchto států. Nerovnosti v EU mezi jádrovými oblastmi (jako je Francie, Německo a Nizozemí) a periferními oblastmi (jako je jižní Itálie, severní a východní Finsko, Řecko, Portugalsko a Španělsko) vedly k potřebě podporovat přeshraniční integraci prostřednictvím transevropských sítí a k potřebě

podporovat regionální ekonomický rozvoj, často maximalizováním lokalizačních výhod a spojováním ekonomického rozvoje, dopravní politiky a dalších politik v rámci koordinované strategie. Například Nizozemí v jádrové oblasti se snaží těžit ze své polohy brány do Evropy, zlepšováním dostupnosti a posilováním rozvoje svých dvou hlavních přístavů – Schiphol (vzdušný) a Rotterdam (námořní). Řecko, například, se obává své geografické izolace od ostatních států společenství a začíná právě podporovat přeshraniční dopravní sítě jako součást cílů ekonomického rozvoje.

Všechny členské státy jsou znepokojeny vysokou úrovní nezaměstnanosti, především pak její vysokou koncentrací v oblastech, které prodělávají změny v rámci regionální nebo místní ekonomiky. Zpětná konverze oblastí trpících úpadkem průmyslu a revitalizace a restrukturalizace venkovských ekonomik – to jsou důležité politické cíle, které mají územně prostorový dopad. Politiky, které se snaží přilákat nebo nasměrovat rozvoj do určitých regionů nebo oblastí s vysokou nezaměstnaností, nárůst „lokálního marketingu“, který má povzbudit investice z vnějšku stejně jako domácí růst – to jsou všechno společné aspekty politiky ekonomického rozvoje. Dalšími cíli, kterých se snaží politika ekonomického rozvoje dosáhnout, jsou zlepšení infrastruktury a dalších podmínek, které mohou povzbudit investice a ekonomický růst: podpora malých a středních firem, podpora udržitelného ekonomického rozvoje a potřeba udržet produktivní výrobní sektor a zároveň zvyšovat zaměstnanost v sektoru služeb.

Politiky a zásady Evropské unie

Vytvoření jednotného evropského trhu a posun směrem k měnové unii má zvýšit kon-

kurenceschopnost a má tedy i přímý vliv na ekonomický rozvoj ve všech zemích. Založení sociální a ekonomické koheze regionů je ústředním cílem Evropské unie a vede, v rámci dlouhodobé perspektivy, ke krokům na snížení rozdílů v příjmech a k rozvoji mezi regiony.

Politiky EU, zaměřené na dosažení těchto cílů, zahrnují použití strukturálních fondů společenství a kohezního fondu k podpoře hlavních projektů v oblasti dopravy, ekonomiky, životního prostředí a zaměstnanosti, stejně jako využití mnoha různých iniciativ společenství. Těmi jsou speciální finanční nástroje, které podporují cíle strukturálních fondů, ale které jsou zaměřeny na určitý průmyslový sektor, na oblasti, které procházejí změnami průmyslu, na venkovské oblasti nebo přeshraniční aktivity. Bílá kniha komise „Růst, konkurenceschopnost, zaměstnanost“ vytyčuje dohodnutý plán akcí, zaměřený na snížení nezaměstnanosti. Zde jsou zahrnuty priority implementace trans-evropských sítí v energetice, dopravě a informačních technologiích a podpora trvale udržitelného rozvoje.

Politiky a zásady na národní úrovni

Národní politika bude mít v mnoha odvětvích vliv na ekonomický rozvoj. Obecná národní politika ústřední vlády bude mít zásadní dopad na ekonomický výkon v určitých lokalitách. Ve všech zemích existují zásady pro vytváření příznivých obchodních a podnikatelských podmínek pro komerční subjekty jako základu zvyšování konkurenceschopnosti a tvorby pracovních míst. Svazky jednotlivých zemí identifikují rysy národní politiky, které jsou obzvláště důležité pro prostorové rozmístění ekonomického rozvoje. Zvláštní pozornost je zde věnována opat-

řením s územně prostorovými dopady, která jsou specificky zaměřená na ekonomický rozvoj. Taková opatření zahrnují:

- zvláštní národní agentury s pravomocemi a financováním pro oblasti úpadku;
- přímé veřejné investice nebo přemístění veřejně financovaných aktivit;
- pomoci a stimuly investorům soukromého sektoru a partnerským uspořádáním;
- uvolnění národní kontroly a regulace a poskytnutí nových nástrojů a pravomocí, které lze použít na místní úrovni;
- rozvoj infrastruktury a nemovitostí;
- propagace a marketing přitahující investice.

Agentury na národní úrovni koordinují rozdělení financování ekonomického rozvoje včetně fondů EU. Například *Gemeinschaftsaufgaben* (spojené úkoly) v Německu a Rakouská společnost výzkumu a konzultací *OSB*. Takové agentury podporují nové příležitosti zaměstnání, umisťování nových podniků, malé a střední podnikání a vyvíjejí politiku podpory, marketingu a koordinace různých aktérů ke směřování a koncentraci investic tam, kde je to nejvíce potřeba. To mohou být regiony, zóny růstu, průmyslové nebo venkovské oblasti. Příklady finančních stimulů pro přemístění nebo růst průmyslu a pro podporu soukromo–veřejných partnerství lze najít v mnoha zemích. Příklady přímých veřejných investic jsou politiky přemísťování služeb veřejného sektoru, které proběhly ve Francii a Švédsku, kde bylo takto pomoheno venkovským oblastem s vysokou mírou nezaměstnanosti.

Ve většině zemí existuje politika vytváření nebo zlepšování sítí dopravní infrastruktury, zaměřené na zlepšení dostupnosti jak pro zboží, tak pro lidi, zatímco v některých zemích existují specifické lokalizační zásady k podpoře trvale udržitelného ekonomického růstu prostřednictvím snižování cestování a omezování použití osobních automobilů, jako například v Nizozemí, Irsku a Spojeném království. Na národní úrovni existují také politiky zaměřené na zlepšování obecné infrastruktury, nezbytné pro úspěšný ekonomický rozvoj, jako jsou telekomunikace, energetika, vzdělávací a zdravotnická zařízení.

Národní vláda působí nejenom přímo, ale má i důležitou úlohu v procesu formování legislativního rámce a politiky, kterou mohou ostatní využívat. Existuje spousta příkladů, kdy národní vláda zredukovala nebo pozměnila kontroly, aby poskytla stimuly, a/nebo poskytla nové nástroje prostřednictvím legislativy k podpoře dosažení cílů ekonomického rozvoje, a to jak pro činnost národní vlády samotné, tak pro speciální agentury nebo regionální a místní orgány. Příklady speciálních nástrojů zahrnují *zone d'aménagement concerté (ZACs)* ve Francii, *areas of economic promotion (ZPEs)* a průmyslové oblasti v úpadku (*ZIDs*) ve Španělsku, *enterprise zones (EZs)* a *simplified planning zones (SPZs)* ve Spojeném království. Tyto nástroje jsou využívány místními orgány, někdy ve spolupráci s ústřední vládou a dalšími agenturami, a efektivně doplňují regulační režim a/nebo poskytují zvláštní stimuly ve specifikovaných oblastech.

Politiky a zásady na regionální úrovni

Je to právě regionální úroveň, na které je vazba mezi politikou ekonomického rozvoje

a územním rozvojem nejzřetelnější. Může to být způsobeno regionálními nástroji územního plánování, které vytyčují sociální a ekonomické cíle a naznačují jejich územně-prostorové vyjádření. (Viz část B, kde jsou uvedeny typy nástrojů na této úrovni). Takové nástroje jsou často zpracovávány v intencích rámce národní/regionální politiky. Národní finanční podpora regionálním iniciativám je potom předmětem smluvní dohody mezi národní a regionální správou. Tato skutečnost je nejjasněji vyjádřena ve francouzském *contract de plan*, který určuje zdroje financování vzájemně odsouhlaseného kontraktu mezi státem a regionem o implementaci programů ekonomického rozvoje, bydlení, dopravy a zásobování vodou.

V zemích s federálním nebo regionalizovaným systémem, jako jsou Rakousko, Belgie, Francie, Německo a Španělsko, existují politiky a zásady s územně prostorovými důsledky, zaměřené na podporu ekonomického rozvoje prostřednictvím zlepšování regionální infrastruktury, nákupu a zajišťování pozemků, především pro průmyslový rozvoj, a prostřednictvím propagace a marketingu k přilákání investic do určitých lokalit s regionálními stimuly.

V některých zemích jsou zakládány speciální rozvojové agentury, například v Německu má každá ze zemí svoji vlastní rozvojovou společnost (*Landesentwicklungsgesellschaft – LEG*), která kupuje nebo přebírá pozemky (často nepoužívané průmyslové pozemky) za účelem jejich rozvoje na bydlení, průmyslové a komerční účely. *LEG* agentury zpracovávají projekty, zajišťují infrastrukturu, rozvoj, řízení a dokonce někdy i samotnou realizaci staveb, které potom prodávají nebo pronajímají.

Politiky a zásady na místní úrovni

Mezi členskými státy se mohou politiky a zásady na místní úrovni lišit v závislosti na lokalitě a převládajících ekonomických podmínkách. Tam, kde je nejdůležitější zajištění pracovních míst, přebírají místní orgány a další agentury stále aktivnější roli v zajišťování ekonomického rozvoje. Pouze v několika málo zemích neexistuje žádná nebo je jen velmi omezená role místních orgánů v podpoře ekonomického rozvoje. Je tomu tak například v Řecku (kde je vše zajišťováno ministerstvem), nebo v Nizozemí a Francii (kde jsou jednotlivé obce nebo komunity jednoduše příliš malé, aby mohly takovéto aktivity vyvíjet). Za této situace mohou spolupracovat a vytvářet skupiny zaměřené na dosažení cílů ekonomického rozvoje, například prostřednictvím *contracts de ville* ve Francii, do kterých vstupuje stát se skupinami komunit, aby byla zajištěna implementace urbanistické politiky.

Místní orgány v mnoha zemích, včetně Dánska, Finska, Španělska a Švédska, přispívají ke zlepšování základních podmínek jako rámce pro ekonomický rozvoj prostřednictvím zásad ke zlepšování místní infrastruktury, především silnic, životního prostředí, zásobování vodou a zlepšováním dalších veřejných služeb. Navíc v některých zemích mají místní orgány přímější úlohu díky nákupu a poskytování pozemků, jako je tomu v případě *Gemeinde* v Německu. Na místní úrovni je možné dosáhnout také dotací a stimulů firmám prostřednictvím jejich vynětí z povinnosti platit místní daně ve speciálních zónách, jako je tomu například ve Francii a Spojeném království.

Existují také místní iniciativy, zaměřené na tvorbu pracovních míst, například v Irsku, kde

jsou zakládána partnerství na místní úrovni k podpoře nových podniků, ke zlepšování životního prostředí a infrastruktury a k poskytování různých školení. Místně zakládaná partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem k dosažení ekonomické regenerace, především ve městech, jsou charakteristická pro několik zemí, včetně Spojeného království a jeho programu *City Challenge*.

Politiky a zásady k přilákání investic pro ekonomický růst a tvorbu pracovních míst prostřednictvím „trhu lokalit“, zaštitěné místními orgány a společnými agenturami, jsou častým jevem v mnoha zemích. Výhody určitých lokalit a jejich specifické atributy pro určitá odvětví ekonomiky jsou analyzovány a často končí konkurencí několika lokalit, které se snaží přitáhnout stejnou investici. Analýzy jsou obvykle poskytovány společně s finančním poradenstvím a podporou malým a středním podnikům prostřednictvím grantů, informačních služeb a ostatních způsobů, jako například rozvojem nemovitostí.

Trendy

Omezení veřejných výdajů stimulují posun od přímé podpory k umožnění a podpoře investic soukromého a veřejno–soukromého sektoru obzvláště na místní úrovni. Marketing míst nebo lokalit k přilákání vnitřních investic je klíčovým faktorem, i když se začínají objevovat i politiky a zásady, zaměřené na podporu domácího růstu. Více trhem vedený přístup začíná být evidentní. Projevuje se posunem od přístupu přímých veřejných intervencí směrem ke snaze přilákat podnikatelské aktivity do určitých lokalit. Objevují se také politiky zaměřené na podporu specializace a specifických odvětví. Nakonec je třeba říci, že existuje vědomí, že zaměstnanost a ekonomický růst by měly

být udržitelné faktory. Začínají se přijímat zásady a politiky, které podporují rozvoj spíše v centrech měst a v místech uzlů veřejné dopravy, než na zelené louce.

Řízení v oblasti životního prostředí

Úvod

Politika životního prostředí zahrnuje širokou škálu územních, fiskálních a jiných opatření, zaměřených na řešení globálních, regionálních a místních dopadů globálního oteplování, okyselování životního prostředí, znečištění ovzduší a hlukového znečištění, kontaminace podzemních vod, znečištění půdy, ztráty biodiverzity a degradace urbanizovaného a venkovského prostředí. Všechny členské státy dávají ochraně životního prostředí vysokou prioritu, ale některé, jako například Dánsko, Finsko, Nizozemí, Švédsko, Irsko, Španělsko a Spojené království, dosáhly pozoruhodného pokroku v rozšíření politiky za hranice prosté ochrany přírodních jevů a svým přístupem nyní plněji zachycují širší koncept udržitelného rozvoje. Tyto zásady jsou úzce spojeny se zásadami a politikami hospodaření s odpady, znečištěním a přírodními zdroji.

Kontext a hlavní otázky

Již se přišlo na to, že politika životního prostředí, ať již na národní, regionální či místní úrovni, má velmi jasný nadnárodní a globální dopad. Politiky a zásady na národní i místní úrovni stále více reflektují, jsouc formovány i samy formujícíce, nadnárodní dohody a protokoly. Na globální úrovni byl důležitý Summit Země, který vyzvedl důležitost těchto otázek, ale stejným způsobem jsou na úrovni EU pro rozhodování na více místní úrovni důležité politiky, zásady, programy, legislativa a iniciativy EU. Je také

důležité připomenout, že členské státy samotné mají velkou úlohu ve formování evropských i globálních politik a zásad. Mezi členskými státy EU existují různé důležité otázky, které se na různých místech znovu objevují, a které zahrnují:

- zajištění, aby opatření v oblasti životního prostředí byla explicitně integrována do všech sfér rozhodování;
- odsouhlasení základních minimálních norem pro kontrolu a řízení znečištění;
- zajištění mechanismů pro hospodaření s důležitými přírodními a kulturními prostředními a pro jejich ochranu před přímými i nepřímými vlivy rozvoje;
- zajištění, aby monitorování vlivů politiky na životní prostředí byla věnována dostatečná pozornost a bylo možné posouzení, zda se dosáhlo nějakého pokroku směrem k trvale udržitelnému rozvoji.

Politiky a zásady Evropské unie

Vliv, který má Evropská unie na formování politiky životního prostředí na národní, regionální i místní úrovni ve všech členských státech, je velký. Dokonce i v případě států, které přistoupily do unie nedávno, byl kladen velký důraz na to, aby buď jejich stávající politika, zásady a programy v oblasti životního prostředí odpovídaly obecným principům a směrnicím Evropské unie, nebo aby při vstupu do EU byly nutné jen drobné dodatky a změny v jejich stávající národní politice.

Programy životního prostředí Evropské unie ovlivňují politiku územního plánování řadou přímých i nepřímých způsobů. Pátý akční plán EU 1993–2000 vytyčuje obecný pro-

gram v oblasti životního prostředí a rámec pro ekologické iniciativy EU do konce dekády. Jeho hlavním cílem je zlepšení implementace a vynucování dodržování směrnic pro životní prostředí, integrace politiky životního prostředí do všech odvětví politiky EU a povzbuzení veřejného i soukromého sektoru a široké veřejnosti v tom směru, aby začaly brát vážně dopady svého jednání na životní prostředí. Mnohé z těchto cílů mají svůj vliv i na politiku územního plánování, například Směrnice o hodnocení dopadů na životní prostředí 1985 vyžadovala, aby dopady velkých projektů na životní prostředí byly zváženy a systematicky prozkoumány během procesu povolování takových projektů.

Navíc monitorování a posuzování stavu životního prostředí, které je podporováno na základě výsledků pátého akčního plánu, bude mít pravděpodobně rostoucí význam pro strategické územní plánování a rozhodování.

Některé směrnice z oblasti životního prostředí mají přímý vliv na politiku územního plánování. Směrnice EIA 1985 je v tomto směru dobře známá, ale jsou i jiné směrnice, navržené k ochraně citlivých, zranitelných a důležitých míst, vyhlášených jako zvláštní ochranné oblasti (SPAs) nebo jako zvláštní chráněné oblasti (SACs). Existuje nesčetně evropských iniciativ v oblasti politiky životního prostředí, které jsou navrženy za účelem snižování objemů znečištění pocházejícího z různých zdrojů, a které mohou mít vliv na politiku územního plánování. Taková opatření mohou vytvářet s postupným uzavíráním zařízení, která obzvláště znečišťují životní prostředí (a způsobují také potenciální problémy s kontaminací půdy), potřebu nových průmyslových objektů. Požadavky, aby nové návrhy odpovídaly určitým emisním nor-

mám, by se mohly stát součástí procesu získávání povolení rozvoje.

Finanční nástroje EU jsou se svými třemi obecnými typy dostupných zdrojů široce využívány k ovlivňování politiky životního prostředí. V Německu je využíváno financování z fondu na základě cílů 1 a 2 k regeneraci kontaminovaných pozemků a jejich opětovnému využití pro jiný účel. V několika středomořských zemích se používá financí kohezního fondu k zajištění a/nebo rekonstrukcím základních čistíček odpadních vod – tak se snižuje znečišťování způsobované hydrologickému systému. Jinde se financování z EU využívá na podporu programů měření kvality a stavu stávajícího přírodního prostředí a k zavádění monitorovacích systémů. V Irsku je využíváno financování prostřednictvím fondu LIFE k hodnocení chráněných přírodních míst, která mají potenciál stát se vyhlášenými místy *sites of scientific interest*. V Řecku je používáno financování EU ke shromažďování základních informací týkajících se stavu životního prostředí a jeho ohrožení. Podobné monitorování zranitelných ekosystémů podporované financemi EU je prováděno v Portugalsku. A bylo by možné uvést ještě mnoho dalších příkladů.

Navzdory významu, který má EU pro formování národního přístupu k otázkám životního prostředí, je nezbytné zdůraznit, že mnohé z těchto iniciativ odrážejí vlastní národní zájmy.

Politiky a zásady na národní úrovni

S výjimkou Belgie, kde má stát jen málo kompetencí v oblasti definování norem pro životní prostředí, je legislativa a politika životního prostředí velmi pevně zakotvena na národní

úrovni. Ve všech případech je tento rámec silně formován legislativou a zásadami EU.

Hlavním zájmem na národní úrovni je koordinace politiky životního prostředí prostřednictvím vytvoření legislativy a institucionálního rámce. Legislativa je často rozdělna v řadě dílčích zákonů, kde jsou za implementaci zodpovědné různé orgány či agentury, a kde se často vyskytují problémy při odvětvové integraci. Takový přístup je charakteristický pro situaci v Itálii, kde až do nedávné doby byla legislativa v oblasti životního prostředí okrajovou záležitostí, i když do roku 1992 již bylo uzákoněno asi 80% z celkového objemu příslušné legislativy životního prostředí EU. Trend v celé Evropě, tak jako v Itálii, je vyvíjet integrovanější přístup k politice životního prostředí. To je možné provést rozličnými způsoby. Odrážením tohoto zájmu na úrovni vládního kabinetu je vytvoření samostatného ministerstva odpovědného za životní prostředí. Ve Finsku byla například funkce ministra životního prostředí založena v roce 1983. Ve Francii se stalo životní prostředí vládním odborem se svými vlastními právy a s vytvořením funkce *Ministre de l'Environnement*, který předsedá *Comité Interministériel de l'Environnement*, v roce 1992.

Jinde byly založeny interdisciplinární a sektorové skupiny, které mají zvažovat otázky životního prostředí na národní úrovni. V Irsku existuje skupina „*Green 2000 Advisory Group*“, která identifikovala hlavní problémy národního životního prostředí. V Nizozemí jsou kroky vládních odborů těsně koordinovány se snahou dosáhnout horizontální integrace. Názory soukromých osob, dobrovolných a jiných zájmových skupin, jsou aktivně vyhledávány a podporovány (včetně

provinčních a obecních orgánů) ve snaze vytvořit politiku, která má širokou podporu. Ve Spojeném království pracuje jako důležitý poradní orgán pro vládní politiku uskupení *Round Table on Sustainable Development*, které zastupuje typický vzorek národní komunity.

Několik zemí komentovalo důležitost národní politiky a programových prohlášení, která poskytují sady úkolů, cílů a principů, které mají ostatní agentury následovat. Pravděpodobně nejznámější přístup tohoto typu vyvinuli Holanďané ve svém Plánu národní politiky životního prostředí, z nichž druhý byl publikován v roce 1993. Tento plán má řadu vzájemně propojených funkcí. Jeho záměrem je zvýšit obecné povědomí a odpovědnost k životnímu prostředí a stanovit obecné cíle pro ostatní agentury a organizace, především s cílem minimalizovat negativní dopady na životní prostředí. Toho je dosahováno samoregulačním přístupem a nastavením cílů a principů: čeho je třeba dosáhnout, proč a jak. Hlavním cílem je tedy nastavit národní politický rámec, který může být implementován pouze prostřednictvím činností jiných subjektů.

Podobný rámec národní politiky byl přijat, mezi jinými, také v Irsku, které vytvořilo *Environmental Action Programme (1990)* navíc k silné ekologické dimenzi, kterou obsahuje *National Development Plan 1994–9*. V Dánsku jsou dlouhodobé cíle územního plánování s ohledem na životní prostředí vyjádřeny v materiálu „Dánsko směrem k roku 2018“. Ve Finsku jsou zájmy životního prostředí vyjádřeny ve Finském programu životního prostředí 2005. V Portugalsku je jedním z klíčových cílů národního plánu zpracovaného v roce 1994 prevence degra-

dace životního prostředí a regenerace oblastí, jejichž životní prostředí bylo postiženo. V Itálii byly zahájeny na *Ministry del Ambiente* práce na desetiletém plánu akcí pro životní prostředí. I když systém územního plánování je důležitý pro dosahování úkolů a cílů, je známo, že jsou nezbytné i jiné kroky, včetně ekologických daní a větší odpovědnosti osob i organizací.

V některých zemích je otázka udržitelného rozvoje zvažována na národní úrovni. Irsko například pracuje na *National Sustainability Strategy* a na představě indikátorů udržitelnosti. Agenda 21 je aktivně prováděna v Dánsku, Švédsku, Spojeném království, a ve svém zárodečném stádiu také v Portugalsku. Vláda Spojeného království přijala podobnou perspektivu v řadě národně politických dokumentů včetně „*Our Common Inheritance (1990)*“ a „*Sustainable Development: the UK Strategy (1994)*“. Nejenom, že byly stanoveny principy a cíle, ale jsou zpracovávány také roční monitorovací zprávy, které mají odhalit, jak vláda ve své práci zohledňuje otázky životního prostředí a jaké jsou její budoucí priority. Ve Španělsku existuje národní strategie, zpracovaná v roce 1995 pro ochranu a udržitelné využití území s ohledem na ekologickou diverzitu.

V mnohých zemích je ekologická degradace hlavní hrozbou jejich křehkým ekosystémům a krajinám národního významu. Obecnou reakcí v celé Evropě je posilovat a rozšiřovat oblasti vyhlášené k ochraně a oblasti, jež jsou významné z národního a mezinárodního hlediska pro svou přírodní, krajinnou, ekologickou nebo rekreační hodnotu. Hrozbu lze dobře ilustrovat na příkladu Řecka, jež se pyšní svými 400 ekosystémy národního významu, které jsou velmi křehké

a z nichž 30% je ohroženo a mnoho dalších trpí postupnou degradací. V Rakousku se zvyšuje pocit nutnosti chránit člověkem vytvořené i přírodní krajiny. Existují již tři národní parky a další tři jsou navrhovány. V Portugalsku jsou pro směřování regionálních a místních plánů důležité *National Networks of Protected Areas* včetně *National Ecological Reserves*. Podobně také v pevninské části Francie existuje v současnosti sedm národních parků a další dva návrhy jsou právě zvažovány, stejně jako ustanovení dvou projektů, které mají mezinárodní ochranný význam.

Politiky a zásady na regionální úrovni

Na regionální úrovni je integrace zájmů životního prostředí se stávajícími rámci pro zpracování plánů jedním z klíčových prvků politiky. Například v Portugalsku je třeba, aby regionální plány při vytváření strategie rozvoje regionu odrážely důležitost národních chráněných oblastí (*RENs*). Podobně také dánské *counties*, italské *regioni* a belgické *regions* mají důležitou úlohu při rozvíjení integrovaných regionálních odvětvových programů, ve kterých proces tvorby plánu zohledňuje zájmy životního prostředí. V Německu zpracovávají země *Landschaftsprogramm* (krajinový program), který stanoví cíle ochrany přírody a krajiny stejně jako určuje *Regionale Grunzüge* (regionální zelená území), *Wasserschutzgebiete* (ochranné zóny výskytu vod) a priority pro zemědělství a lesnictví. To je třeba brát v úvahu na úrovni *Gemeinde*. Ve Finsku jsou regionální plány ochrany přírody zpracovávány regionálními výbory.

V některých zemích jsou regiony odpovědné též za vyhlášení a rozšiřování oblastí regionálního významu. Ve Francii existuje

v současnosti asi 27 regionálních parků, které se rozkládají na ploše 21 *regions* a 49 *départements*. Další 16 regionálních parků je v návrhu, z nichž 6 má být schváleno v roce 1995.

Navzdory pokusům o integraci jednotlivých oblastí politiky stále existují obavy, zda je tato snaha dostatečně efektivní. V Nizozemí se pokoušejí o zajímavý experiment prostřednictvím procesu konsensu, který má vytvářet strategie plné integrace politik životního prostředí a územního plánování. Tento integrovaný plán by mohl být eventuálně zahrnut do dokumentů územního plánování a zohledněn při rozhodování. Pro tento experiment bylo vybráno jedenáct oblastí (*ROMs*). Výsledky této politiky jsou obšírněji popsány v části případových studií.

Politiky a zásady na místní úrovni

Je to právě místní úroveň, na níž jsou důsledky politiky životního prostředí pocíťovány nejpronikavěji. Ve většině případů musí místní zásady a rozhodnutí brát v úvahu ustanovení vyšší úrovně. Někdy mohou místní orgány zpracovat vlastní plány. V Německu mohou *Gemeinde* zpracovávat *Landschaftsplan* (místní krajinový plán) a *Grunordnungsplan* (plán řízení krajiny), které mají v některých zemích spíše poradní charakter, zatímco jinde mohou obsahovat závazná ustanovení až potud, pokud nejsou v konfliktu s *B-plan* pro danou oblast. Některé místní orgány mají také důležitou úlohu v ochraně životního prostředí, protože mohou na místní úrovni vyhlášovat chráněná místa nebo oblasti.

Trendy

V celé EU roste uvědomění potřeby plně zvažovat dopady prováděných rozhodnutí na

životní prostředí. Tento fakt má jasné důsledky pro územní plánování. Zájem a obavy, způsobené degradací životního prostředí, vyžadují nevyhnutelně komplexnější a integrovanější přístup, který sahá daleko za rámec pouhého systému územního plánování. Národní vlády poskytují stále více rámců a zásad, které se zvýšenou měrou starají o životní prostředí. Mezi těmito rámci je vyzdvihována potřeba větší integrace mezi jednotlivými odvětvími, především pak mezi územním plánováním a politikou životního prostředí. To je mezi jinými státy cílem zejména v Belgii, Dánsku a Švédsku. Navíc se stále prohlubuje uvědomění potřeby monitorovat a hodnotit dopady na životní prostředí. Částečně se v této reakci odráží zvýšené národní uvědomění závažnosti záležitostí životního prostředí, existence dohod, kterých bylo dosaženo během Summitu Země, a existující zásady a programy EU.

Na národní úrovni se tento přístup projevuje v legislativě, která je z velké míry závazná, a ve zvýšené míře také v politických prohlášeních. V některých zemích má legislativa v oblasti životního prostředí dlouhou historii. Ve Švédsku se komplexní legislativa ochrany přírodního prostředí objevuje již v roce 1964. V některých zemích byla tendence vytvářet legislativu pro životní prostředí formou řady samostatných a roztržitých zákonů, jako například v Itálii a Španělsku. Jeden jasný trend spočívá v pokusech konsolidovat tyto ad hoc vzniklé směrnice, které v mnoha případech také musí odpovídat směrnicím a regulacím EU, do jednoho integrovaného zákona. V Dánsku mají Zákon o územním plánování, Zákon o ochraně přírody a Zákon o ochraně životního prostředí všechny stejný společný cíl „ochrany krajiny, přírody a životního prostředí tak, aby byl zajištěn trvale udr-

žitelný rozvoj“. Finská legislativa zmiňuje podobné cíle. Konsolidace legislativy o životním prostředí do malého počtu integrujících zákonů, které podporují koncept integrovaného řízení a kontroly znečištění a založení jediné agentury ochrany životního prostředí, nabírá v jiných zemích právě obrátek. To je zcela jistě případ Spojeného království s jeho *Environmental Protection Act 1990* a *Environment Act 1995*. Druhý zákon konsoliduje mnoho funkcí ochrany životního prostředí do jediné vládní agentury nazvané *Environment Agency*.

Mnohých snížení škodlivých dopadů průmyslových a urbanizačních procesů na životní prostředí bylo dosaženo technologickými řešeními. V jižní Evropě je hlavní hrozbou znečištění vody – nové čisticí stanice, částečně financované z fondů EU, by měly pomoci tuto situaci zlepšit. Jinde existují zvýšené tendence využívat finančních nástrojů k ochraně životního prostředí a snižování tvorby odpadů, které nejsou nezbytné. Zvyšuje se zájem o kvalitu křehkých ekosystémů a tendence rozšiřovat a posilovat chráněné oblasti. Na významu začíná nabývat také monitorování životního prostředí a zpřístupňování získaných informací veřejnosti. Tím se nejenom zvýší místní uvědomění, ale také se tímto způsobem mohou usnadnit místní akce v rámci programu *Agenda 21*.

Konečně je nutno říci, že plánování v oblasti životního prostředí je často velmi obtížné provádět koherentně v rámci administrativních hranic na národní, regionální a místní úrovni. Stále více se ujasňuje potřeba konsensu a spolupráce, a to především s postupným vývojem plánovacích strategií pro funkční oblasti, především povodí, a také pro transnárodní oblasti, jako například regi-

on Baltského moře v severní Evropě. Environmentalismus je pevnou součástí politických programů na všech úrovních, částečně také proto, že v celé Evropě roste vliv environmentalistické lobby. Územní plánování má důležitou úlohu v podporování trvale udržitelného rozvoje a minimalizaci degradace životního prostředí. Stále větší důraz je kladen na integraci politik a zásad životního prostředí a územního plánování, a to především na místní úrovni.

Kulturní dědictví

Úvod

Politika kulturního dědictví zahrnuje opatření na ochranu a zlepšování stavu staveb a míst obzvláštní archeologické, historické nebo architektonické ceny. Ohrožení stavebního dědictví EU dalším urbanistickým rozvojem, obtíže při financování ochrany a památkové péče a hodnota financování prostřednictvím fondů EU, to vše jsou již dobře známá fakta. Jakási konzistence v obecném přístupu členských států k hodnocení a ochraně tohoto kulturního dědictví existuje, nicméně v detailní implementaci se přístupy liší. Politika kulturního dědictví je často spojena s dalšími opatřeními, včetně opatření týkajících se ekonomického rozvoje, rekreace a turistického ruchu a ochrany životního prostředí.

Kontext a hlavní otázky

Všechny členské státy si uvědomují zvýšený tlak veřejnosti na ochranu a péči o zastavěné prostředí a odmítání komplexní přestavby urbanizovaných oblastí, jak bylo obvyklé v šedesátých a sedmdesátých letech. Dědictví staveb je také nyní uznáváno jako důležitá součást v politikách ekonomického rozvoje, turistického ruchu a principu udržitel-

nosti. To vedlo v mnoha zemích k překypujícímu mapování, soupisům a klasifikačním staveb, památek a míst, která jsou hodná ochrany. Vedlo to ale také k uvědomění, že zdroje, a to především veřejné zdroje, nejsou schopny držet krok s těmito požadavky. Výsledkem je, že mnohé země se snaží aktivně nalézt mechanismy, jakými jsou daňové úlevy, stimuly a dotace, na povzbuzení soukromých investic v oblasti opravy a údržby staveb, které zasluhují ochrany.

Politiky a zásady Evropské unie

Článek 28 smlouvy o Evropské unii povzbuzuje spolupráci mezi členskými státy a zajišťování podpory ze strany EU, zaměřené na ochranu kulturního dědictví evropského významu. Ochrana a zlepšování stavu historického dědictví měst byla klíčovou oblastí pro akci v rámci *Green Paper on the Urban Environment (Com (90)218)*. Jeho přínos při zlepšování urbanistického prostředí byl již také uznán. Odpovědnost za politiku kulturního dědictví leží na členských státech, ale výměna zkušeností a podpora dobrých praktik a inovací byla zahrnuta do několika programů EU, jako jsou *URBAN* a program na ochranu evropského kulturního dědictví.

Politiky a zásady na národní úrovni

V mnoha zemích se investují velké veřejné prostředky do staveb a památek národního významu. Rozpočty na restaurování důležitých nemovitostí a lokalit jsou navyšovány, i když financování stále není schopné držet krok s rostoucími požadavky. Téměř všechny země mají národní programy, které vyjmenovávají nebo klasifikují stavby, místa nebo památky, které zasluhují ochranu. Jsou zaznamenávány podrobnosti jejich charakteristických rysů. V zemích, jako Belgie, Německo, Finsko a Nizozemí, se však začíná

objevovat názor, že nestačí chránit pouze stavby, ale že je nezbytné chránit také prostředí, ve kterém jsou tyto stavby postavené. Rozsáhlejší geografické oblasti zasluhující ochranu vytvářejí urbanizované krajiny (Belgie, Německo), volné krajiny (Finsko) a chráněné oblasti (Německo, Irsko a Spojené království). Některé historické oblasti jsou na Seznamu památkově chráněných míst světového kulturního dědictví UNESCO.

Ochrana kulturního dědictví je v několika členských státech stále více chápána jako součást celkového balíku městské nebo vesnické obnovy, například v Rakousku, Nizozemí a východních zemích Německa. V Řecku nebo Irsku je také uznáván přínos, který může mít kulturní dědictví pro ekonomiku, a jeho velmi silná vazba na politiku turistického ruchu. Řada zemí zkoumá, jakým způsobem by bylo možné využít v této oblasti soukromých zdrojů. Například v regionu Bruselu v Belgii jsou opravy památkově chráněných staveb daňově odečitatelným nákladem soukromých vlastníků; v Irsku existují daňové úlevy pro soukromé vlastníky, kteří pracují na opravách památkově chráněných staveb za předpokladu, že jsou tyto památky přístupné veřejnosti; v Německu existují pro soukromé vlastníky daňové úlevy a je možné též získat veřejné dotace. Itálie i Finsko o zavedení daňových úlev na opravy prováděné soukromými vlastníky právě uvažují.

Politiky a zásady na regionální úrovni

Ve federálních státech, Belgii a Německu, existuje na této úrovni odpovědnost za schvalování návrhů přestaveb, oprav a změn využití chráněných staveb a památek. V Německu je poskytována také finanční pomoc vlastníků a místním orgánům.

V ostatních státech hrají hlavní roli v politice kulturního dědictví a její implementace orgány na národní a místní úrovni.

Politiky a zásady na místní úrovni

V jednotlivých státech Evropské unie se přístup k politice kulturního dědictví na místní úrovni značně liší. V Belgii mají obce velmi omezenou působnost, protože všechny funkce spočívají na regionální úrovni, ale například v Irsku nebo Švédsku leží většina úkolů spojených s implementací politiky kulturního dědictví na úrovni místní.

Navíc k již vyhlášeným chráněným stavbám/památkám na národní úrovni mohou obce identifikovat a určovat stavby a místa, která zasluhují ochranu, ale která mají místní význam. Je tomu tak například ve Finsku, Německu, Portugalsku, Španělsku a Spojeném království. Stavební povolení, která se vydávají na místní úrovni, a která se týkají změn v oblastech zasluhujících ochranu, musí být obvykle postoupena speciálním komisím (např. v Řecku) nebo na vyšší stupeň správních orgánů (např. v Belgii) ke schválení. Obce ve Finsku, Německu, Irsku a Spojeném království identifikují rozsáhlé oblasti s urbanistickou strukturou, která má zvláštní charakter a vzhled zasluhující ochranu, a kde se mají uplatňovat zvláštní zásady týkající se demolic, přestaveb a rozvoje.

Trendy

Jedním z nejvýznamnějších trendů je rostoucí uznávání důležitosti zavádění ochranného režimu pro historické stavby. V členských státech se velmi často objevují politiky a zásady pro chráněné oblasti, zvláštní urbanizované krajiny, volné krajiny a také zásady pro stavby přilehlé těm, které jsou památkově chráněné. Zvyšuje se také integrace politiky

kulturního dědictví s ostatními cíli v oblasti ekonomiky a turistického ruchu.

Renovace a modernizace obytných čtvrtí a městských center byla klíčovým rysem devadesátých let. Stále více je využíváno soukromých investic ve spojení veřejnými fondy. Odpovědnost za politiku kulturního dědictví a její implementaci je také decentralizována dvěma směry. Za prvé, existuje decentralizace rolí, odpovědností a finančních pomoci z národní úrovně na regionální úroveň, jako je tomu ve Španělsku, nebo na místní úroveň, jako je tomu v Nizozemí. Za druhé, existuje decentralizační trend, který odvádí koncentraci veřejných zdrojů na kulturní dědictví z oblastí hlavních měst do více provinčních míst nebo středně velkých měst, jako je tomu ve Francii a Německu. Růst významu dobrovolných organizací a místních konzultačních skupin a asociací byl zaznamenán především v zemích, které decentralizovaly odpovědnosti více na místní úroveň.

Bydlení

Úvod

Politiky bydlení zahrnují jak explicitní politiku a programy územního plánování, tak jiná opatření zaměřená na ovlivnění výstavby nových bytových jednotek v příznivých oblastech, efektivní hospodaření se stávajícím bytovým fondem, zlepšování kvality bytů v oblastech úpadku, zajišťování změn v rovnováze užívacích práv bytů a řešení specifických případů bytových potřeb. Všechny členské státy mají rozsáhlou bytovou politiku, ale někdy se zaměřují na zcela odlišné cíle a velmi zřídka provádějí koordinaci územních, fiskálních a dalších opatření. Národní vláda je většinou orientována na daňové stimuly, jakými jsou daňové úlevy

a dotace, zatímco umístění bytových jednotek většinou podléhá odpovědnosti místních orgánů. Politiky a zásady zde popisované jsou často úzce spojeny s dalšími politikami, vztahujícími se k ekonomickému rozvoji a růstu měst.

Kontext a hlavní otázky

Poptávka po novém bydlení v rámci EU vzrůstá. V některých členských státech, včetně Rakouska, Belgie, Německa, Irska a Spojeného království, je to většinou problémem zmenšování velikosti domácností a stárnutí populace. Důležitým faktorem je také nárůst počtu vlastnictví druhých bytů/domácností, především v Rakousku a Lucembursku. V Řecku, Itálii, Portugalsku a východních zemích Německa existují velké bytové problémy a v některých případech i výskyt jevů jako bezdomovectví a/nebo bydlení pod úrovní přijatelných standardů. V Řecku, Itálii, Portugalsku a Španělsku zanechala dřívější neautorizovaná výstavba bytů dědictví v podobě oblastí špatně obsluhovaných technickou i sociální infrastrukturou, a to i přesto, že v těchto otázkách byl již učiněn významný pokrok.

Rozsah výstavby nového bydlení je velmi silně ovlivňován ekonomickými podmínkami a fiskální politikou, obzvláště potom dostupností půjček na zaplacení nákupů domů. Fiskální otázky mají v rámci národní politiky často prvořadý význam. Význam politiky územního plánování v oblasti bydlení a její koordinace s fiskální politikou se různí. Struktura vlastnictví bytového fondu a zavedené přístupy zajišťování bydlení a financování určují stávající politiku. Například v Německu existuje relativně nízká míra obsazení bytů jejich vlastníky (méně než 10% ve východních zemích, zatímco v Irsku je ta-

to úroveň velmi vysoká, téměř 80%). Německá politika se tedy soustřeďuje na podporu obsazení bytů jejich vlastníky, zatímco politika v Irsku podporuje pronájem bytů. Nicméně, jako mnoho jiných členských států, obě dvě země podporují vyváženější strukturu držby a práv užívání bytů a snížení role přímého zajišťování bydlení ze strany veřejného sektoru.

Fyzické podmínky, zahrnující stávající prostorové uspořádání sídel, rozdělení typů bydlení a vlastnictví, jsou samozřejmě důležitými faktory, které formují politiku. Vnímání územních problémů se také různí. Například Finsko vidí problém ve zvládnutí urbanistického živelného růstu a Belgie v selektivním rozvoji jednotlivých pruhů území. Řada států se soustřeďuje na potřebu urbanistické obnovy a vyčištění oblastí chudinských čtvrtí v centrech měst. Imigrace a interní migrace obyvatel vedla v některých zemích k další poptávce po bydlení. Je tomu tak především v Německu. Repatriace občanů byla důležitým faktorem v Řecku.

Politiky a zásady Evropské unie

EU nemá významný vliv ani na fiskální politiku, ani na politiku územního plánování v oblasti bydlení, i když jisté částky ze strukturálních fondů byly na projekty vztahující se k bydlení využity.

Politiky a zásady na národní úrovni

Existuje několik jasných příkladů politiky územního plánování v oblasti bydlení na národní úrovni. Národní bytová politika se obvykle soustřeďuje na vytvoření právního rámce pro výkon politiky na regionální a místní úrovni (v některých případech s definovanými ústavními právy ve vztahu k bydlení, jako například v Řecku a Španělsku);

na stanovení obecných cílů a úkolů pro celkové zajištění bydlení, a na vytvoření určité rovnováhy v oblasti držby a užívání bytů prostřednictvím daňových stimulů a dotací. Podpora obsazení bytů vlastníky je primárním politickým cílem ve většině členských států, především pak v těch, kde je stávající míra obsazení vlastníky nízká, jako například v Německu a Itálii.

Deregulace a „privatizace“ jsou častými jevy v politice bydlení. V severských členských státech se redukuje intervence a výdaje veřejného sektoru v oblasti zajištění bydlení. To má zásadní dopad na zajišťování bydlení, zejména ve Švédsku, kde počet nových bytových jednotek v roce 1995 představoval méně než čtvrtinu počtu nových jednotek v roce 1990. V jižních členských státech vyžaduje rozměr problémů bydlení vedení veřejným sektorem, ale to je častokrát spojeno s uvolněním kontroly nájemného ve prospěch volnějšího tržního přístupu ve snaze dosáhnout flexibilnějšího a kladně reagujícího trhu s byty. Jsou však podporovány i národní politiky protiopatření v oblasti sociální segregace a zajištění smíšené sociální struktury, například ve Francii a Irsku. Na této úrovni je daleko méně pozornosti věnováno územnímu uspořádání nových bytových jednotek, i když vláda může stanovit důležité priority pro určité typy lokalit určených pro nové bydlení a/nebo priority akcí, jako například v Itálii a Spojeném království. V severských zemích existují výjimky, především v Dánsku a Nizozemí, kde jsou zavedeny velmi jasné národní zásady týkající se umístování bydlení. Tam, kde se národní politika zajímá o územně prostorové otázky, je zaměřena na kontrolu rozšiřování urbanizovaných oblastí a opětovné využití prázdných urbanizovaných pozemků.

Národní vláda obvykle nese odpovědnost za přidělování fondů na speciální účely, především urbanistickou obnovu a modernizaci nemovitostí. To je obecný zájem v celé Evropě. Obzvláště úspěšné je v tomto směru Irsko, kde kombinace opatření fiskálních a územních na národní úrovni přispěla převážnou měrou k zajištění mnoha nových bytů v urbanizovaných oblastech. Ústřední vláda také obvykle stanoví národní standardy pro stávající bydlení a novou výstavbu. Potřeba zajistit, aby více bytů dosáhlo těchto standardů, je hlavní prioritou jižních členských států.

Politiky a zásady na regionální úrovni

Regionální bytová politika je obzvláště důležitá ve federálních státech Rakouska a Německa, kde jednotlivé země přijaly své vlastní fiskální politiky a politiky územního plánování. V Belgii mají regiony v oblasti bytové politiky absolutní autonomii. Jinde jsou regionální vládní organizace odpovědné za rozdělování prostředků místním orgánům, jako například v Itálii.

Jedním z důležitých příkladů politiky územního plánování na regionální úrovni je městské a venkovské zónování prováděné v Dánsku, které má významný vliv na umístění nového bydlení. Ve Spojeném království zabránila nekontrolovanému urbanistickému růstu na regionální a místní úrovni politika „zelených pásů“. Španělsko a Spojené království přijaly programy bydlení a obecnou strategii na regionální úrovni, která zahrnuje cíle pro výstavbu nových bytových jednotek v různých částech regionu.

Politiky a zásady na místní úrovni

Jde o úroveň, na které jsou většinou zvažovány otázky prostorového rozmístění nových bytových jednotek. Místní orgány mají

primární odpovědnost za identifikaci a určování pozemků pro bydlení, a za tvorbu zásad řízení rozvoje v takových oblastech. Zásady zahrnují řízení umístování a hustoty rozvoje (často s důrazem na zvětšování hustoty ve stávajících urbanizovaných oblastech), kontrolu šíření sídel, ochranu oblastí zvláště kvalitních z pohledu životního prostředí, a podporu urbanistické obnovy a modernizace nemovitostí v místech, kde je bytový fond zastaralý.

Implementace je také obecně řízena na místní úrovni (i když v Řecku a Portugalsku hrají důležitou úlohu národní orgány). V některých zemích se stal státem vedený rozvoj bydlení standardem s tím, že místní orgány hrají důležitou úlohu při zajišťování pozemků pro výstavbu prostřednictvím nákupů a prodeje pozemků veřejným společnostem, soukromému sektoru nebo jiným subjektům (jako například v Rakousku). To může zahrnovat zajištění financování infrastruktury a „urbanizačních prací“ prostřednictvím transakcí s pozemky (např. Německo); nebo dokonce výstavbu bytů státem (např. Finsko a Nizozemí).

V jiných členských státech, jakými jsou Francie, Řecko, Španělsko a Spojené království, je implementace primárně záležitostí soukromého a nezávislého sektoru, i když regulace vedené veřejným sektorem pokud jde o umístění a rozsah rozvoje jsou také důležité, a to především ve Spojeném království. Státní pomoc se soustřeďovala na poskytování bydlení těm, kteří si jej nejsou schopni na volném trhu pořídit.

Trendy

Ve většině členských států je jasný trend snižování intervencí státu a zajišťování byd-

lení s důrazem na financování a implementace vedené soukromým sektorem, spojený se zakládáním speciálních agentur a družstev na podporu sociálního bydlení. V některých členských státech se proti tomu vystupuje na základě faktu, že zajištění bydlení již není hlavním problémem nebo prioritou pro státní výdaje. Zvyšující se tržní orientace bytové politiky se odráží také v uvolňování kontroly nájemného, například ve Finsku, Německu, Itálii a Španělsku. V zemích s vysokou mírou obsazení bytů vlastníky existuje trend obecného snižování daňových úlev a věnování větší pozornosti podpoře soukromého nájemního sektoru.

V severských členských státech se objevuje posun od důrazu na novou výstavbu směrem k renovacím, i když zajišťování nového bydlení je stále téměř ve všech zemích problémem. Politiky a zásady územního plánování se dále soustřeďují na omezování nekontrolovaného urbanistického růstu společně s intenzifikací využívání území v mezerách a prázdných místech již zastavěných oblastí s menším smíšeným rozvojem. V jižních členských státech a Belgii, kde kontrola a řízení nebyly tak rigorózní, existuje větší důraz na kontrolu rozšiřování urbanizovaných oblastí a přísnější restrikce výstavby na venkově.

Novátorské politiky je možno nalézt v mnoha členských státech. Například politika „obytného podílu v rozvoji“ v Irsku se snaží zajistit, aby každý nový rozvoj v sobě obsahoval určitou část věnovanou sociálnímu bydlení. Ve Finsku, Irsku a Lucembursku existují pokusy těsněji koordinovat územní a fiskální politiku. V Německu byly zavedeny nové rychlejší procedury za účelem podpory výstavby bytů a renovací.

Průmyslový rozvoj

Úvod

Politika průmyslového rozvoje zahrnuje soubor různých opatření, používaných k podpoře přemístění průmyslu prostřednictvím poskytování pomoci v jedné oblasti a omezování v jiné, a tím přispívá k ekonomickému rozvoji, regionální politice a dalším politikám v oblasti průmyslu, jako je například privatizace. Klíčovými faktory, které formují reakci všech členských států, jsou potřeba zvýšení konkurenceschopnosti průmyslu při minimálním negativním dopadu na životní prostředí a měnící se lokalizační požadavky průmyslu. Tato část je úzce spjata s částí o ekonomickém rozvoji a komerčním rozvoji.

Kontext a hlavní otázky

Hlavním zájmem všech členských států je vytvoření efektivního a produktivního průmyslového sektoru, který by zvýšil jejich konkurenceschopnost a umožnil efektivnější zapojení do jednotného trhu. Regionální rozdíly uvnitř jednotlivých zemí je potřeba také řešit, i když v zemích jako je Dánsko to není hlavní otázkou. Mnoho členských států stojí před problémem strukturálního přizpůsobení starších průmyslových oblastí a využívá k vytvoření strategií obnovy strukturálních fondů EU. V Německu je obzvláště obtížným problémem změnit průmyslový sektor nových zemí více tržním způsobem. Investice do průmyslu byly v minulosti základními kameny politiky ekonomického rozvoje například ve Francii. Restrukturalizace posunula těžiště zájmu směrem ke zvyšování efektivnosti a konkurenceschopnosti průmyslu, k novým technologiím a inovacím, a k podpoře malých a středních podniků.

Otázky ohledu na životní prostředí při umístění a provozu průmyslových zařízení předpokládají věnovat více pozornosti odezvám politiky, která definuje různé typy umístění pro různé průmyslové sektory (jako například v Nizozemí), integraci s oblastí komerční a bytovou, aby se zabránilo nekontrolovanému urbanistickému a průmyslovému růstu (např. v Německu) a vydání směrnic pro umístění průmyslového rozvoje na národní nebo regionální úrovni (např. v Dánsku). Můžeme rozlišit dva hlavní typy přístupu k politice umístění průmyslového rozvoje. První přístup je typický pro země jako Rakousko, Dánsko, Finsko, Německo, Irsko, Nizozemí a Švédsko, kde je kladen důraz na vytvoření dobrého rámce pro průmysl zajištěním řady vhodných lokalit, dobrého prostředí, adekvátního vzdělání/školení a infrastruktury. To umožní průmyslovým společnostem výběr lokalit a maximalizaci jejich efektivnosti a konkurenceschopnosti. V těchto zemích však existuje významná veřejná kontrola nad lokalizačními zásadami a vymežováním průmyslovým zón. V Nizozemí, například, při vymežování, nákupch a obsluze pozemků pro průmysl na sebe berou iniciativu obce. Druhý přístup je možné nalézt tam, kde veřejný sektor provádí více intervencí ve smyslu odklonu/podpory průmyslu v určitých lokalitách prostřednictvím daňových úlev, dotací, povolení apod., aby zmenšil regionální rozdíly a posílil upadající oblasti (např. Francie, Řecko, Španělsko).

Politiky a zásady Evropské unie

Členské státy dostávají finanční zdroje ze strukturálních fondů na investice do oblastí, které zůstávají pozadu v rozvoji (cíl 1 a 6), a na upadající průmyslové regiony (cíl 2), a také z kohezního fondu. Iniciativy společenství posilují regionální politiky EU zajišťo-

váním financování prostřednictvím řady programů určených pro specifické sektory, ve kterých se objevuje i restrukturalizace průmyslu (např. *RECHAR*, *KONVER*, *RETEX* a *RESIDER*).

Politiky a zásady na národní úrovni

Ve většině členských států existují národní politiky a/nebo směrnice průmyslového rozvoje. Ty mohou mít formu národního plánu, jako např. v Řecku Regionální plán rozvoje 1994–95, politického dokumentu jako je irský dokument *Culliton Report: A Time for Change: Industrial Policy for the 1990s (1992)*, nebo formu legislativní, například v Portugalsku zákon 39–A/94. Klíčovým prvkem tam, kde existuje starší těžký a tradiční průmysl, jsou politiky a zásady revitalizace a obnovy s využitím fondů EU a národních fondů v partnerství s regionálními a místními orgány a agenturami.

Na této úrovni je evidentní potřebou zajistit dobré podmínky pro průmysl ve smyslu vhodných lokalit, podmínek životního prostředí, vzdělání a školení pracovních sil a dobré infrastruktury. Úsilí se zaměřuje na požadavky moderního průmyslu a nových technologií jako například pomoc průmyslové produktivitě, restrukturalizaci, technologickým inovacím a přístupu ke kapitálu. Členské státy se názorově rozcházejí v otázce, zda vytváření správných rámcových podmínek pro provoz a expanzi soukromého průmyslu stačí, nebo zda je potřeba k nasměrování umístění průmyslu do vhodných lokalit ještě dalších přímých intervencí ve formě dotací, grantů a speciálních povolení.

Několik členských států zdůrazňuje význam výzkumu a vývoje, například Německo zdů-

razňuje tuto skutečnost příspěvkem do programů *CERN* a *EUREKA*. Pomoc malým a středním podnikům byla klíčovou prioritou všech zemí EU, ale především Francie, Portugalska a Španělska. Všechny země udávají velkou míru úsilí v propagaci průmyslových zařízení, která jsou kompatibilní s kvalitou životního prostředí. Dánsko, Finsko, Nizozemí, Německo a Spojené království mají všechny zvláštní politiku udržitelného průmyslového rozvoje. V Lucembursku stanovila vláda národní průmyslové zóny, aby zabránila rozptýlení průmyslových aktivit, uchovala průmyslová centra a zajistila kompatibilitu s politikami turistického ruchu a ochrany životního prostředí.

Politiky a zásady na regionální úrovni

Regionální politika v členských státech zdůrazňuje potřebu vypořádání se s regionálními rozdíly prostřednictvím rozdělování financování z EU, zejména ve Španělsku, Itálii, Řecku, Portugalsku a Irsku (což jsou příjemci finančních prostředků z kohezního fondu). Je již součástí řeckého Regionálního plánu rozvoje 1994–95 spojovat „konkurenční sílu průmyslu s novými technologiemi a infrastrukturou“ za účelem posílení politiky na regionální úrovni.

Implementace národních politik, jakými jsou pomoc upadajícím průmyslovým oblastem, snižování rozdílů mezi regiony a provádění projektů zaštitěných různými iniciativami společenství, je realizována ve spolupráci s místními orgány právě na této úrovni. V Dánsku a Spojeném království se navíc k formulaci politik a zásad směřování a regulování průmyslového rozvoje snaží politiky a směrnice na regionální úrovni koordinovat a poskytovat rámec při zajišťování infrastruktury na místní úrovni. Rakousko, Německo a Nizozemí – všechny tyto

země identifikují vhodné průmyslové lokality a infrastrukturu na regionální úrovni a přispívají do fondů na jejich realizaci. Vhodné lokality jsou v jednotlivých spolkových zemích určovány v jejich *Regionalpläne* (regionálních plánech) a jsou převáděny do zónování využití území v plánech využití urbanizovaného území.

Politiky a zásady na místní úrovni

Úloha obcí se velmi různí a sahá od značného vlivu, především v oblasti implementace národní a regionální politiky, jako například v Nizozemí, až po prakticky nulovou úlohu, jako je tomu v Řecku. Na místní úrovni je primárním zájmem zónování pozemků pro průmysl prostřednictvím rámcových a podrobných plánů.

Důležité jsou také nákupy a obsluha pozemků pro průmyslový rozvoj, což je hlavní oblastí politiky obcí v Nizozemí. Španělské obce mají propracovaný komplexní systém rozdělení zisků z rozvoje na krytí nákladů za místní služby průmyslu (vodu, elektřinu atd.). Místní orgány v členských státech poskytují jistou omezenou pomoc průmyslu na místní úrovni prostřednictvím politik a zásad místního ekonomického rozvoje, např. propagací oblasti pro přilákání investic. Například irské *County Enterprise Boards* poskytují rady podnikům a zajišťují spojení mezi podniky a vzděláváním.

Trendy

Začíná se projevovat trend odklonu od přímých vládních intervencí směrem k většímu důrazu na vytváření vhodného rámce na národní a regionální úrovni, který je vodítkem pro moderní průmyslová odvětví při výběru lokalit. Tento více tržní přístup je běžnější v členských státech severní a střední Evro-

py. Několik zemí přijalo lokalizační politiky, na základě kterých se identifikují vhodné lokality pro různé typy průmyslových odvětví a zavádějí politiky pro kontrolu šíření průmyslu a urbanistického růstu. Otázky ohledu na životní prostředí ovlivňují průmyslovou politiku především ve vztahu k vhodným lokalitám a trvale udržitelnému rozvoji.

Rekreace a turistický ruch

Úvod

Rekreace a turistický ruch zahrnuje politiku jak pro aktivní a pasivní rekreaci, tak pro obchodní cestování. Dosažení rovnováhy mezi zvyšující se úrovní rekreačních aktivit a ochranou životního prostředí je klíčovou prioritou. Existují těsné vazby mezi politikami v této oblasti a politikami kulturního dědictví, ochrany životního prostředí a ekonomického rozvoje.

Kontext a hlavní otázky

Poslední dvě desetiletí byla poznamenána prudkým rozvojem turistického ruchu ve všech členských státech. Turistický průmysl je významnou rostoucí součástí ekonomiky, i když tento růst vyvíjí zvýšený tlak na venkovskou krajinu a další oblíbené turistické cíle, jako například pobřežní a horské oblasti.

Rapidní modernizace a investice do turistické infrastruktury, která má udržet krok s rostoucími a měnícími se požadavky klientů, je nyní primární otázkou v řadě především periferních států, jakými jsou Řecko, Portugalsko a Španělsko. Regionální nerovnosti v turistickém rozvoji a přesycenost či přetíženost určitých oblastí iniciovaly programy zaměřené na prodloužení turistické sezóny s cílem zmenšit sezónní nárazy, které

v mnoha zemích existují, například v Rakousku, Dánsku, Řecku a Lucembursku.

Politiky a zásady Evropské unie

Na aspekty turistického ruchu má vliv politika a legislativa EU. Dohoda o Evropské unii uznává potřebu opatření, týkajících se turistického ruchu. V dubnu 1995 přijala Evropská komise dokument *Green Paper*, který má za cíl usnadnit a stimulovat rozvoj turistického ruchu ve všech členských státech. Toho má být dosaženo posílením ekonomické a sociální koheze, implementací koncepce trvale udržitelného rozvoje, podporou *SME* v sektoru turistiky a zvládnutím strukturálních a technologických změn pro podporu turistického rozvoje.

Mnohé evropské regionální politiky a zásady a iniciativy společenství mají přímý vliv na zajištění a rozvoj turistického ruchu. Financování rozvoje infrastruktury, zlepšující nebo vytvářející potenciál pro turistický ruch v dané oblasti, je dostupné prostřednictvím Fondu evropského regionálního rozvoje (Řecko, Spojené království, Itálie), financování ochrany pobřežních oblastí prostřednictvím fondu *ENVIREG* (Dánsko, Francie, Řecko, Švédsko), financování diverzifikace venkovské ekonomiky prostřednictvím fondu *LEADER* (Německo, Spojené království), financování propagace oblasti a marketingu iniciativ turistického ruchu v hraničních oblastech prostřednictvím fondu *INTERREG*.

Politiky a zásady na národní úrovni

Ve všech členských státech vedlo poznání důležitosti sektorů turistického ruchu a rekreace k různému stupni odpovědnosti za regulaci, propagaci a rozvoj na národní úrovni. Každý členský stát má své specifické problémy, spojené s rozvojem turistické

ho ruchu, na základě kterých jsou formulovány politiky. Existuje však řada společných politických témat, které jsou evidentní ve většině zemí. Obecná politika turistického ruchu a rekreace zahrnuje:

- ochranu turistických zařízení před jejich transformací na jiný účel využití;
- dopady turistického ruchu na kulturní a fyzické životní prostředí;
- podporu dostupnosti a zásobování turistických zařízení;
- snižování spotřeby zdrojů;
- ochranu určených zvláštních turistických oblastí, například Alp nebo pobřežních středisek;
- marketing spojený s prodloužením turistické sezóny.

V zemích, jakými jsou Dánsko, Francie, Irsko, Nizozemí, Španělsko a Spojené království, je národní vláda primárně odpovědná za koordinaci a vedení rozvoje turistického ruchu a rekreace prostřednictvím směrnic a legislativy. Existuje nespočet případů, kdy na sebe vláda vzala silnou vedoucí úlohu, například *Operational Programme for Tourism* v Irsku, (čtvrtá) Národní zpráva o územním plánování v Nizozemí, Národní plán rozvoje ve Francii a *national planning policy guidance* ve Spojeném království, které stanoví směrnice pro rozvoj zařízení majících vztah k turistickému ruchu, „*National Tourism Plan – Futures*“, 1991–1995 ve Španělsku, Zákon o pobřeží z roku 1950 ve Švédsku a Pobřežní zákon z roku 1994 v Dánsku, které jsou zaměřeny na ochranu

turistických pobřežních oblastí. Mnohé země mají odbory nebo přidružené sekce národní vlády, které se zabývají prosazováním, vývojem a implementací národní politiky turistického ruchu. Příklady zahrnují Národní centrum pro služby turistického ruchu v Dánsku, Odbor turistického ruchu ve Francii (součást ministerstva odpovědného za infrastrukturu, dopravu a turistický ruch), Ministerstvo veřejných záležitostí v Nizozemí, meziministerskou komisi turistického ruchu ve Španělsku, Helénskou turistickou organizaci v Řecku a Národní komisi turistického ruchu ve Spojeném království.

V řadě zemí poskytuje ústřední vláda finanční pomoc formou grantů a/nebo dotací, které jsou převáděny na patřičné úrovni, kde se tyto prostředky rozdělují. V Dánsku, Německu a Itálii, například, je finanční pomoc poskytována na regionální nebo místní úrovni soukromým subjektům na rozvoj podniků turistického ruchu a údržbu a rozvoj turistických zařízení. Ve Francii je finanční pomoc přidělována regionálním nebo místním kancelářím turistickému ruchu k podpoře a rozvoji nových turistických produktů a k řízení zařízení turistického ruchu.

Politiky a zásady na regionální úrovni

V každém členském státu existuje regionální struktura, která je do určité rozdílné míry odpovědná za formulaci a implementaci politiky, vztahující se k turistickému ruchu. V mnoha zemích včetně Belgie, Francie, Německa, Itálie a Španělska má regionální úroveň primární význam. Například v každém regionu v Belgii existuje *Commissariat – General* pro turistický ruch, který je v podstatě odpovědný za přípravu a implementaci specifické legislativy týkající se turistického ruchu a směrnic týkajících se hotelů,

cestovních kancelářích, kempů, sociální a venkovské turistiky. Plánování rozvoje turistického ruchu je založeno na subregionálních plánech a rekreační zařízení jsou identifikována v podrobných plánech, které určují rekreační zóny.

Ve Francii definuje region střednědobé cíle politiky rozvoje regionálního turistického ruchu. Regionální strukturální plán rozvoje turistického ruchu a rekreačních aktivit, který je formulován regionálním výborem turistického ruchu, specifikuje procedury a podmínky implementace těchto cílů. Ve své výkonné pravomoci je odpovědný za zajištění rozvoje a infrastruktury, finanční pomoc ubytovacím zařízení, technické rady v oblasti marketingu produktů turistického ruchu a školení zaměstnanců. V Německu stanoví *LEP* (státní komplexní plán rozvoje) cíle pro plánování rekreace a turistického ruchu v rámci spolkových zemí, kde potom regionální plány označují detailní oblasti určené pro rekreaci a turistický ruch v souladu s cíli *LEP*.

I když v členských státech existuje regionální úroveň, odpovědná za rozvoj turistického ruchu a rekreace, mnohé mají navíc regionální plány, kterými regulují specifické sektory vztahující se k turistickému ruchu, například: Rakousko (oblasti Alp), Dánsko (zóny letních chat a přírodní zdroje ve venkovských oblastech), Portugalsko (architektonické dědictví a diverzifikaci, produktů turistického ruchu).

Politiky a zásady na místní úrovni

Význam turistického ruchu a rekreace se na místní úrovni v členských státech různí. V Dánsku, Finsku, Německu, Irsku a Spojeném království probíhá turistický rozvoj, jeho regulace a řízení primárně na místní úrovni.

V jiných zemích jako je Rakousko, Řecko, Itálie, Portugalsko a Španělsko byl na této úrovni kladen důraz na komplexní politiku turistického ruchu a rekreace. V Dánsku, Německu, Irsku, Nizozemí a Švédsku je zpracování podrobných plánů primárním politickým nástrojem regulace a identifikace lokalit pro turistický a rekreační rozvoj na místní úrovni. V Německu identifikuje *BauNVO* (federální předpis o využití území) speciální oblasti, které slouží pro rekreační účely, například oblasti chatových oblastí, chalupářské oblasti a oblasti určené pro karavany a kempy.

V řadě zemí existují speciální organizace, jejichž účelem je pomoc propagaci místního turistického ruchu a rekreace, a které spolupracují s místními orgány a pomáhají zajišťovat turistické informace, řízení a v některých zemích i rozvoj nových produktů turistického ruchu.

Trendy

V členských státech je možné vyzorovat řadu významných trendů. Degradace životního prostředí, způsobená rapidním rozmachem turistického ruchu v klíčových oblastech, jako například Alpách (Rakousko) a pobřežních oblastech (Dánsko, Řecko, Španělsko a Spojené království), vedla k vytvoření politik na ochranu fyzického a historického/kulturního prostředí před dalšími škodami, a to prostřednictvím podpory trvale udržitelného rozvoje a „zeleného turistického ruchu“. Kvůli snížení tlaku na tyto oblasti mnohé země přistoupily k aktivnímu marketingu, který propaguje turistické lokality po celý rok, což přispívá ke snížení sezónních nárázů a výkyvů.

Řada zemí se snaží posílit koordinaci mezi všemi územními úrovněmi a podporovat za-

pojení veřejného a soukromého sektoru do implementace rozvoje v oblasti turistického ruchu a rekreace. Nedávno objevená potřeba integrace dopravní infrastruktury se zařízeními turistického ruchu a rekreace je nyní považována za jednu z důležitých priorit. Tento trend je konzistentní s cíli trvale udržitelného rozvoje a „zeleného turistického ruchu“. Konečně v nedávné době se vynořil trend nového využití vojenských základen a cvičišť pro rozvoj turistického ruchu a rekreace, například v Německu.

Přírodní zdroje

Úvod

Politika hospodaření s přírodními zdroji zahrnuje opatření na plánování využití takových zdrojů, jakými jsou zemědělská půda, lesy, nerostné suroviny a voda. Potřeba kontrolovat čerpání přírodních zdrojů je velmi rozšířená a politika na národní a regionální úrovni je v tomto ohledu velmi přísná, i když existují značné rozdíly mezi jednotlivými členskými státy, dané rozdílnými přírodními zdroji a podmínkami. Politiky a zásady zde popisované jsou těsně spojeny s politikami a zásadami v oblasti životního prostředí.

Kontext a hlavní otázky

Klíčovou otázkou je, jakým způsobem nejlépe hospodařit s přírodními zdroji, které daná země vlastní. To předpokládá citlivé vyvažování rostoucích požadavků na čerpání některých přírodních zdrojů na jedné straně, a důsledků, které tato činnost má pro udržitelný rozvoj a potřebu ochrany, zachování a hospodaření s přírodním prostředím na straně druhé.

V rámci politiky zemědělství existují známky odklonu politiky od snahy o dosažení maximální produkce. To je částečně spojeno

s uvědomováním si škodlivých dopadů na životní prostředí, které takové politické cíle mají ve vztahu ke krajině a ekologické bohatosti venkova. Současně zemědělství pokračuje v uvolňování pracovních sil a vyvstává důležitá otázka jak diverzifikovat venkovskou ekonomiku a podporovat zemědělské komunity především v periferních oblastech. V oblasti lesnictví je obecnou orientací rozšiřování zalesněných oblastí. Soběstačnost v produkci dřeva je důležitým ekonomickým důvodem. Nicméně i vylepšení krajiny, zachování přírody, vytváření pracovních míst a rekreační výhody jsou důležitými faktory. V oblasti nerostného bohatství je klíčovou otázkou, jakým způsobem vyrovnávat potřeby a požadavky ekonomiky s těžbou vyčerpatelných přírodních zdrojů a s důsledky, které tato těžba má pro trvale udržitelný rozvoj. Bodem společného zájmu jsou také rekultivace a péče o oblasti s ukončenou těžbou.

Plánování a hospodaření s vodními zdroji má mnoho transnárodních dopadů. Transnárodní a bilaterální dohody jsou zmiňovány jako velmi důležité v Řecku, Španělsku a Portugalsku. Pouze s několika lokalizovanými výjimkami není v jižní Evropě obvykle problémem množství jako spíše kvalita vody. I když odpadní vody z průmyslu a domácností jsou ve stále větší míře čištěny, redukovány a stále přísněji kontrolovány, znečišťování podzemních i povrchových vod zemědělskou činností zůstává v popředí zájmu. Problém znečištění vod, který vytváří jejich nedostatek, je důležitější než absence vody samotné.

Politiky a zásady Evropské unie

V oblasti zemědělství měly významný vliv na probíhající změny reformy Společné zemědělské politiky. Zmenšování ploch, po-

třebných pro zemědělství, může mít významný vliv na alternativní využívání půdy, ať již pro lesnické účely, nebo jiné formy rozvoje. Navíc prostřednictvím Cílů 5b, 6 a programu *LEADER* hraje EU důležitou úlohu v podpoře diverzifikace venkovské ekonomiky. V oblasti lesnictví se zdá, že je jen malý počet hlavních programů EU, ačkoliv reformy zemědělství mohou vytvářet příležitosti pro vysazování lesů a v některých zemích je možné využít evropských fondů k monitorování a řízení zdravotního stavu zalesněných oblastí (viz část Životní prostředí).

Pokud jde o oblast čerpání nerostného bohatství, většina politických reakcí má národní rozměr s velmi malým vlivem EU. Protože povaha vodních zdrojů má transnárodní charakter, ať již jde o odpady vypouštěné do řek, systémů podzemních vod nebo moří, EU bylo obzvláště aktivní v podporování minimálních norem, které mají významný dopad na územní plánování. Směrnice EU například o kvalitě pitné vody, vypouštění odpadů do řek nebo kvalitě vody na plážích určených pro koupání, ty všechny podpořily přísnější normy pro vypouštění odpadních vod a modernizaci, obnovu nebo výměny čističek odpadních vod.

Evropská unie je také důležitým hráčem na poli zprostředkování mezinárodní spolupráce v oblasti ochrany vodních zdrojů. Například zástupci z Německa, Švýcarska, Francie, Nizozemí, Lucemburska a EU všichni souhlasili se společnými opatřeními zaměřenými na ochranu Rýna. V některých zemích, především těch, které mají přístup k prostředkům kohezního fondu, je evropská pomoc při modernizaci zařízení považována také za důležitou.

Politiky a zásady na národní úrovni

Zemědělství

Redukce a přeorientování podpory v zemědělství vedla několik zemí k propagaci takových forem hospodaření, které nejsou škodlivé pro životní prostředí. To obvykle zahrnuje větší extenzifikaci a přijetí citlivých zemědělských postupů, na základě kterých získávají zemědělci různé pevně stanovené finanční podpory. V Irsku, například, podle *Rural Environment Protection Scheme (REPS)* dostanou zemědělci, kteří souhlasí s formou hospodaření podle základních dohodnutých pravidel udržení dobrého životního prostředí, roční příspěvek 125 liber na 1 ha. V určitých vyjmenovaných oblastech, kde se vyskytují ekologické problémy, mohou zemědělci dostat až o 20% více nad tuto základní prémii. Navzdory tomuto přístupu ke snižování zemědělské produkce v některých zemích existuje stále značné znepokojení nad tempem úbytku dobré kvalitní zemědělské půdy ve prospěch urbanistické expanze. Tyto obavy byly obzvláště zdůrazňovány v Řecku, v oblasti kolem Atén.

Lesnictví

V mnohých národně politických dokumentech a plánech jsou naznačeny na národní úrovni všeobecné vyhlídky na rozšiřování zalesněných oblastí. Navíc tato expanze lesů není samoučelná pro pouhou potřebu pokrytí místních potřeb dřeva, ale má více důvodů, z nichž velký důraz je kladen na ochranu přírody a rekreační využití. V některých severských zemích má politika expanze lesů dlouhou tradici. Například ve Švédsku se datuje již od roku 1903 a za posledních 100 let se dodávky řeziva z místních lesů více než zdvojnásobily. Ve Finsku zahrnuje strategie lesnictví závazek zacho-

vání biodiverzity. V Irsku stanovuje národní politika každoročně zalesnit 80 000 ha až do roku 2000. Ostatní země s pevným záměrem řídit a/nebo rozšířit své oblasti lesů zahrnují Řecko, Lucembursko (kde za každý poražený strom je třeba poskytnout jak kvantitativní, tak kvalitativní náhradu) a Dánsko, kde cílem politiky je do roku 2010 zdvojnásobit zalesněnou plochu. To vyžaduje zalesnit alespoň 5 000 ha ročně. Zemědělci jsou formou finančních stimulů podporováni v realizování některých z těchto přijatých cílů.

Nerostné bohatství

Charakter národní politiky je nevyhnutelně ovlivněn geologickou stavbou země a rozmístěním nerostných surovin. Existuje obecná snaha maximálně snižovat spotřebu nerostných surovin prostřednictvím recyklačních technologií a řízením dodávek na základě národního politického rámce omezení spotřeby. Těžba nerostů vyžaduje pečlivé plánování. V Nizozemí propaguje národní politika trvale udržitelný rozvoj a snaží se o snižování těžby písků a šterků pomocí recyklace stavební sutě. Proti návrhům zahájení nové těžby se nicméně často vytváří silná opozice. V oblasti Wadden Sea bylo rozhodnuto na národní úrovni o těžbě zemního plynu, která bude vyžadovat další skladovací terminál plynu. Zatímco místní obec chtěla provést modifikaci *Bestemmingsplan*, aby usnadnila tento rozvoj, vyžadovalo by to současně provést nezbytné změny strategické politiky. Provinční orgán odmítl tyto změny provést z důvodů ochrany životního prostředí. Celý případ je v současné době nevyřešený. Takové ohledy na životní prostředí znamenají obvykle, že žádost o právo těžit nerosty musí být doprovázena hodnocením dopadu na životní prostředí (EIA).

Další záležitostí, které se nedostává velkého komentáře, je následná péče a rekultivace pozemků po ukončení těžebních prací. Vládní směrnice, přinejmenším ve Spojeném království, vyžaduje od investorů a místních orgánů, aby tato otázka byla předem dobře zvážena při rozhodování o udělení povolení k těžbě nerostných surovin. V bývalé Německé demokratické republice byly po dobývání uranu vážně kontaminovány pozemky a vzniklo množství nebezpečného odpadu. Původní společnost byla transformována na spolkovou poloveřejnou společnost – *Bund* – pověřenou ukončením těžby a rekultivací pozemků. Národní vláda poskytuje pro tuto činnost obecný rámec, pod který je možné umístit regionální a místní politiky a zásady.

Voda

Pro mnohé země je plánování využití a hospodaření s vodními zdroji důležitou otázkou. Avšak s výjimkou Španělska, kde mají jak kvalita dostupné vody, tak její národní distribuce celostátní význam, většina ostatních států soustřeďuje zájem na kontaminaci povrchových i podzemních zdrojů vod. Povaha plánování hospodaření s vodou se mezi členskými státy na národní úrovni velmi liší. Od Řecka, které oznámilo, že má adekvátní zdroje vody, ale nemá žádnou strategii, až po Španělsko, kde Národní rada pro vodu, se svým rozšířeným zastoupením na regionální i místní úrovni, vypracovala dvacetiletý plán. Hlavní pozornost plánu se soustřeďuje na projekty distribuce vody a asi 87% prostředků rozpočtu roku 1994 věnovaného vodě je určeno spíše právě na tyto aktivity než na likvidaci odpadů. Jinde je kladen důraz na modernizaci zařízení, aby se zamezilo ztrátám (např. v Lucembursku), nebo na řešení znečištění vodních toků. V Itálii se zá-

jem soustřeďuje do dvou směrů, z nichž první vytváří soustavu legislativy, chránící před vypouštěním odpadů, a druhý doplňuje první směr výzkumem efektivnosti opatření v praxi. Jako hlavní problém v Dánsku, Irsku a Nizozemí je uváděno znečištění způsobované zemědělstvím. V Irsku se na řešení tohoto problému používají prostředky rámce podpory společenství. V Dánsku a Nizozemí národní politika zmiňuje význam podzemních vod ve vztahu k rozhodnutím o novém rozvoji. Obecně existuje především potřeba chránit hladinu spodní vody před dalším snižováním – tato politika musí být přijata plány nižší úrovně a zahrnuta do prováděných rozhodnutí o novém rozvoji.

Politiky a zásady na regionální úrovni

V některých případech existují plány těžby, hospodaření nebo ochrany přírodních zdrojů na regionální úrovni nebo úrovni druhého stupně. V Nizozemí jsou provinční orgány odpovědné za zpracování plánů a udělují povolení k povrchové těžbě. Panuje názor, že pouze v tomto regionálním měřítku je možné řádně provádět příslušná strategická rozhodnutí. Plány identifikují tři typy zón – ty, kde je povrchová těžba principiálně přijatelná, ty, kde je přijatelná za předpokladu splnění určitých podmínek, a ty, kde povrchová těžba není povolována. V Dánsku převládá názor, že komplexní odvětvové plánování přírodních zdrojů na regionální úrovni je příliš obtížné a není nezbytné. Základní mapování v tomto měřítku je však užitečným zdrojem informací, které poskytují rámec pro místní plány.

V Německu je hlavním prvkem odvětvového plánování pro uhlí, (které probíhá na úrovni země a je integrováno do jejich územních plánů), rekultivace původně těžebních oblastí.

Takové rekultivace jsou často podporovány finančními pomocemi od *Bund, Länder* nebo EU (viz případová studie *IBA Emscher Park*).

Možná nejzajímavější rozvojové projekty existují pro plánování hospodaření s vodou v subnárodním měřítku. Regionální plánování vodních zdrojů je vnímáno jako důležité, ale v několika zemích nejsou plány zpracovávány na principu administrativních hranic, ale spíše na základě povodí. To vyžaduje buď dohodu a spolupráci regionálních správ, nebo realizaci prostřednictvím samostatné agentury. Druhý přístup byl přijat *National Rivers Authority* v případě navrhované *Environment Agency* ve Spojeném království. Žádnou z těchto organizací, i když životně důležitých pro hospodaření s vodou ve Spojeném království, není možné počítat přímo k místní správě, ale spíše k národní vládě. V Itálii je koncepce plánů regionálních povodí pro řízení vodních zdrojů relativně nová. Plány pro území povodí v Itálii se stále teprve vytvářejí. Jsou již zprávy o problémech koordinace a spolupráce mezi různými partnerskými orgány. V Portugalsku, Francii, Španělsku a Řecku nachází myšlenka *water basin management plans* (plánů hospodaření s vodou vztahujících se k povodí) příznivou odezvu. Často mají transnárodní orientaci. Pro Španělsko, které se potýká s akutním nedostatkem vody, je potřeba spolupráce v oblasti hospodaření se sdílenými zdroji obzvláště důležitá.

Politiky a zásady na místní úrovni

Rámec zpracování podrobného plánu a rozhodování musí místní orgány přizpůsobit rámcové soustavě, stanovené orgány vyšší úrovně. Tak jsou místní orgány v Dánsku a Finsku odpovědné za řízení zásob nerostných surovin. Ve Španělsku jsou místní

orgány odpovědné za zlepšování kanalizačních zařízení a zařízení na zpracování splaškových vod ve městech podléhajících jejich jurisdikci, i když takové investice jsou často spolufinancované společně s regionálními správami. Při rozhodování o tom, kam je možné umístit nové rozvojové projekty, musí místní orgány vyhodnotit potenciální rizika záplav v daném území, nebo alternativně vliv rozvoje na snížení hladiny spodní vody. Propagaci a podporu lesnictví a v menší míře též ekologičtější způsob zemědělského hospodaření je často možné povzbudit, ale většinou leží tato oblast daleko za možnostmi územního plánování.

Trendy

Zdá se pravděpodobné, že posun směrem k méně intenzivním formám zemědělské výroby bude pokračovat, stejně jako záměr rozšířit zalesněné plochy. Těchto změn je částečně dosahováno díky přepracování fiskálních stimulů, které jsou dostupné držitelům pozemků. Dánsko kráčí směrem k oblastně založenému přístupu, spíše než k přístupu případ od případu, – to umožňuje pozvednout charakter celé oblasti. V oblasti plánování využití nerostů roste uznávání vyčerpatelného charakteru těchto zdrojů. Navíc místní odpůrci žádostí o udělení práv těžby nerostů vznesli otázku, jaké je nejvhodnější měřítko pro plánování využití strategických nerostů a rozhodování o nich. Konečně existuje rozšířený zájem o plánování a hospodaření s vodními zdroji. S výjimkou Španělska se nezdá, že by množství vody bylo hlavním tématem. Daleko větší obavy a zájem se soustřeďují na kvalitu vody. Zde je vhodné zmínit nový přístup plánování na základě povodí, prostřednictvím kterého se hovoří také o transnárodní a meziregionální spolupráci.

Doprava

Úvod

Dopravní politika zahrnuje návrhy na výstavbu nové infrastruktury, řízení dopravy, podporu veřejné dopravy, opatření zaměřená na koordinaci dopravních přesunů, politiku ke zlepšení přístupu ke službám a na mobilitu populace. Problémy dopravních přetížení a periferních oblastí se dotýkají všech členských států. Často je uváděn vztah mezi dopravními sítěmi, uspořádáním urbanistického rozvoje a ekonomickou výkonností. Politiky a zásady zde popisované jsou těsně spojené s mnoha dalšími tématy politiky územního plánování.

Kontext a hlavní otázky

Většina zemí udává zvyšující se trend objemu dopravy všech typů a výhledy na další zvyšování požadavků. Cena dopravních přetížení na silnicích ve velkých městech leží v popředí zájmu tranzitních zemí, jakými jsou Rakousko, Belgie a Německo, a regionů jádrových měst. Role transnárodních dopravních spojení, především silničních a železničních, je uznávána všemi členskými státy jak s ohledem na řešení dopravních přetížení v urbanizovaných oblastech, tak s ohledem na zlepšování dostupnosti periferních regionů. Objevují se nové dopravní osy, jako je osa východ–západ do zemí střední a východní Evropy a sever–jih do oblasti severovýchodních zemí. Existují ale také výrazné mezery, například spojení Řecka se zbytkem Evropské unie, které je v současné době ovlivněno situací v zemích bývalé Jugoslávie. Celá otázka periferní polohy a potenciálu rozvoje v dopravních sítích, a to jak v oblasti interních, tak externích spojení, má obzvláštní význam pro Finsko, Řecko, Irsko, Portugalsko a Španělsko.

Zvýšená pozornost je věnována potřebě trvale udržitelného rozvoje, který se zaměřuje na dopady dopravní infrastruktury na životní prostředí a na potřebu redukovat závislost na soukromé osobní dopravě prostřednictvím uplatňování zásad územního plánování. Konflikt mezi pokračujícím růstem silniční dopravy a jejím vlivem na životní prostředí představuje hlavní překážku při dosahování trvale udržitelného rozvoje. Podporují se politiky a zásady, zaměřené na snižování závislosti na silniční dopravě. Nedostatek integrace mezi plánováním využití území a dopravou tak, aby bylo dosaženo udržitelného růstu a rozvoje, je klíčovou otázkou v mnoha členských státech.

Úzké spojení mezi dopravou a oblastmi dalších odvětvových politik je známé, ale integrace mezi plánováním využití území a plánováním dopravy má slabiny – v některých státech existuje i nedostatek integrace mezi jednotlivými dopravními sektory. Dopravní plánování silnic, železnic, letišť, vodních cest a přístavů je často bráno jako řada samostatných odvětvových politik, jako například v Rakousku, Francii, Portugalsku a Spojeném království. Integrované dopravní strategie, které by pokrývaly všechny druhy dopravy, jsou charakteristické pro některé státy jakými jsou Finsko, Švédsko, Dánsko a Lucembursko. V Nizozemí jsou navrhovány nové integrované dopravní plány, pokrývající „dopravní regiony“, které mají řešit aspekty dopravní politiky na regionální úrovni. Rozvoj kombinovaných spojení je klíčovým faktorem v zemích jako Francie, Německo, Nizozemí a Španělsko. Veřejný zájem o dopady nové dopravní infrastruktury na životní prostředí je také aktuální otázkou v mnoha zemích. Jde především o dopad na ekologicky citlivé oblasti, jakými

jsou Alpy a obecně oblasti s vysokou ekologickou a estetickou přírodní hodnotou. Ve městech se obzvláštní zájem koncentruje na dopady dopravních přetížení a znečištění na životní prostředí a na sociální a ekonomické nevýhody těchto dopadů.

Politiky a zásady Evropské unie

Dohoda o Evropské unii specifikuje rozvoj transevropských dopravních sítí a „potřebu spojit ostrovy, enklávy a periferní regiony s centrálními regiony společenství“. Dokument „Růst, konkurenceschopnost a zaměstnanost“ identifikoval vytvoření hlavních infrastrukturních sítí jako klíčovou prioritu zlepšení konkurenceschopnosti evropské ekonomiky. Na evropské úrovni byly stanoveny směrnice, vztahující se k silnicím, železnicím, vodním cestám a sítím letišť především s ohledem na rozvoj plánovaných spojení mezi různými formami dopravy. Pro řadu silnic, železničních tratí a letišť byly v roce 1994 určeny přednostní programy, jejichž implementace by měla být zahájena v průběhu několika málo let. Stejně jako rozvoj dopravních sítí uvnitř společenství a zřizování spojení se středomořskými zeměmi a východní Evropou, existují návrhy kombinovat stávající formy dopravy, například kombinovat konvenční železnice s nákladními linkami a podporovat kombinované přestupy na místní autobusové linky a metro. Tato opatření společně s návrhy jak územní koordinace, tak fiskální politiky zaměřené na kontrolu rozvoje dopravy do budoucnosti, formují velmi důležitý rámec pro národní politiky.

Politiky a zásady na národní úrovni

Evropské dopravní sítě a směrnice byly přijaty národními politikami členských států s ohledem na strategie rozvoje silnic, želez-

nic, vodní dopravy a letišť. Nové komunikační osy se rozvíjejí především v severo–jižním směru pro severské země s navrhovaným propojením mezi Švédskem, Dánskem a Německem, buduje se také dodatečné spojení s východními zeměmi, například spojení mezi Finskem a Ruskem a integrace nových spolkových zemí v Německu.

Koordinace národních dopravních politik jednotlivých zemí je právě v sektoru dopravy obzvláště zřetelná.

Klíčovým rysem dopravních politik v téměř všech členských státech je podpora železnic a především vysokorychlostních železničních spojení, obzvláště ve Francii, Belgii, Nizozemí, Německu a Španělsku. Jak doprava osob, tak nákladů je podporována modernizací stávajících linek, zajišťováním nových spojení a zlepšováním poskytovaných služeb. To je součástí daleko širšího politického tématu posilování a podpory veřejné dopravy jako alternativního způsobu k dosažení udržitelného rozvoje a snižování negativních dopadů na životní prostředí. Expanze a podpora železniční sítě probíhá současně s dokončováním sítě dálnic a hlavních tahů v několika členských státech, například v Rakousku, Německu, Irsku, Itálii, Portugalsku a Španělsku.

Přístupy k formulaci národní dopravní politiky se v jednotlivých členských státech různí. Některé uplatňují na národní úrovni integrovaný přístup k národní dopravní politice, který pokrývá všechny nebo téměř všechny sektory, jakými jsou silnice, železnice, letiště, vodní cesty/přístavy atd. (alespoň teoreticky). Tyto země zahrnují Rakousko, Dánsko, Finsko, Německo, Irsko, Itálii, Lucembursko a Španělsko. Ostatní mají ten-

denci formulovat dopravní politiku na národní úrovni podle jednotlivých sektorů, například Francie, Řecko, Belgie (část), Portugalsko a Spojené království. Většina kompetencí v oblasti dopravy je však v Belgii přiřazena regionální úrovni (s výjimkami federální síť železnic a mezinárodního letiště v Bruselu). Nizozemí navrhuje vytvořit ze skupin obcí „dopravní regiony“, které budou zpracovávat integrované dopravní plány pro místní a regionální veřejnou dopravu, silnice a parkování a budou je integrovat s ostatními prvky územního plánování. Tendence integrace využití území a dopravní politiky můžeme nalézt v Německu, Irsku, Nizozemí a Spojeném království. Německo, Nizozemí a Španělsko určují zvláštní nákladní cesty a logistické uzly pro efektivnější nákladní dopravu. V některých zemích je klíčovým rysem dopravní politiky deregulace dopravy a zvyšování využívání zdrojů soukromého sektoru.

Politiky a zásady na regionální úrovni

Nejvíce regionálně zaměřený přístup k dopravní politice můžeme nalézt v Belgii (s výjimkou železnic a bruselského letiště). Ve většině ostatních členských států jsou národní zásady dopravní politiky přenášeny do regionálních plánů a programů v souladu s těmito národními zásadami. Důraz, kladený na úrovni regionu na rovnocenné příležitosti rozvoje regionů prostřednictvím dopravní infrastruktury, je evidentní ve Francii, kde cílem politiky je, aby žádná část Francie nebyla ponechána dále než 50 km / 45 minut jízdy autem od nejbližší dálnice, která má napojení na národní síť, nebo od železniční stanice obsluhované soupravami TGV.

Posilování a vylepšování úrovně veřejné dopravy na regionální úrovni, především ve

spolupráci se sousedními regiony, je klíčovou otázkou v Dánsku a Německu. V rámci přístupu kombinované dopravy jsou identifikovány hlavní uzly dopravy silniční, železniční a letecké, například v Německu (regionální nákladní přepravní centra), v Nizozemí a Španělsku (dopravní logistická centra) a ve Spojeném království.

V regionech s rozptýlenou populací existují politiky zaměřené na zlepšení stávajících regionálních silnic, a na údržbu málo vytižených cest nižší třídy. Ve městech, která mají regionální orgány, nebo kde místní části pracují koordinovaně, existují skupiny zásad, které jsou zaměřené na řešení specifických problémů města, jako jsou dopravní přetížení, znečištění, dostupnost a bezpečnost. V tom jsou zahrnuty nové podzemní železnice (region Atén), nové systémy metra/tramvají (Spojené království), periferní silniční systémy k odlehčení tlaku dopravy (Dublin) a zlepšování předměstských železničních služeb (Portugalsko).

Politiky a zásady na místní úrovni

Dopravní politiky na místní úrovni mají tendenci detailně rozpracovávat politiky a zásady vyšší úrovně, i když v členských státech jsou některé obecní orgány v této otázce aktivnější než druhé. Místní orgány se snaží hledat cesty k snižování provozu automobilů ve městech, ke zlepšení veřejné dopravy a ke zlepšení podmínek chodců, cyklistů a méně pohyblivých osob především v Dánsku, Francii, Itálii, Nizozemí a Spojeném království. Příkladem mohou být nové tramvajové linky (Francie), nové linky metra (Paříž), lehká kolejová doprava v několika městech Spojeného království a rozšířená/zlepšená předměstská železniční spojení (Portugalsko).

Trendy

V mnohých členských státech existuje jasný trend integrovanějšího a kombinovaného přístupu k dopravním sektorovým politikám, a to jak na národní, tak na regionálních úrovních. To je možné spatřovat v identifikaci a podpoře kombinovaných uzlů dvou i více druhů dopravy pro přestupy z jedné její formy na jinou. Jako součást tohoto integračního trendu v sektorové politice existuje v mnoha členských státech poznání potřeby integrace politik využití území, dopravy a trvale udržitelného rozvoje a vtělení výsledků této integrace do národních, regionálních i místních plánů. Trend decentralizace tvorby dopravní politiky byl patrný ve Švédsku a Nizozemí.

Hospodaření s odpady a znečištění

Úvod

Kontrola hospodaření s odpady a znečištění jsou těsně spojené oblasti politiky. Zahrnují územně plánovací opatření k regulaci lokalizací souvisejícího využití území, fiskální opatření k podpoře snižování tvorby odpadů a znečištění, normy a předpisy řídící provoz a pohyb zboží a opatření zaměřená na rekultivace kontaminovaných pozemků. Všechny členské státy přikládají této otázce vysokou prioritu, ale kombinace politických opatření se v jednotlivých zemích různí. Národní vlády mají tendenci stanovovat normy a administrativní předpisy, zatímco nižší úrovně se zabývají lokalizačními otázkami. Politiky a zásady zde popisované jsou úzce spojené s oblastí řízení životního prostředí.

Kontext a hlavní otázky

V posledních letech společnost prudce zvýšila produkci odpadů, které je nutné likvidovat. Mnohé země začínají poznávat

potřebu širšího a integrovanějšího přístupu k odpadovému hospodářství s posunem ohniska zájmu od konce (tj. od likvidace odpadů) k počátku odpadového řetězce (tj. k produkci odpadů). Politiky a zásady EU v této oblasti se aplikují do národní legislativy. V mnohých zemích, navzdory dohodě o zásadách snižování produkce odpadů, recyklaci a opětovném využívání odpadů, je stále rozšířená obava, že množství pevných odpadů, které je nutné bezpečně likvidovat, neustále roste. V Belgii se předpokládá, že produkce pevných odpadů poroste do roku 2010 o 2,5% ročně, v Dánsku se předpokládá zvýšení objemu odpadů z 9,3 milionů tun v roce 1985 na 11,5 milionů tun v roce 2000, ve Spojeném království roste produkce domovního odpadu (který činí cca 20% celkové produkce odpadů) o 5% ročně. V některých zemích jsou problémy s likvidací odpadů obzvláště akutní v určitých lokalitách. Tam je také značně rozšířen jev nelegálního ukládání odpadů. V Řecku jsou takové problémy zřetelné v regionu Atén a klíčových turistických oblastech. Podobné potíže hlásí i Portugalsko a Itálie.

Zdá se, že ve většině zemí funguje princip soběstačnosti, i když byly zaznamenány i určité omezené případy bilaterálních dohod o převozu odpadů. V Lucembursku jsou toxické odpady exportovány za hranice na základě bezpečnostních dohod. Mezi Francií a Německem byla dohodnuta přeprava odpadů. Navzdory pokusům snižovat potřebu likvidace odpadů, je nejpříhodnějším způsobem stále ukládání a zavážení. Umístění skládek je vždy kontroverzním tématem – roste počet protestů místních iniciativ, které se stavějí na odpor umístění těchto zařízení.

S ohledem na ostatní formy znečišťování je znečištění ovzduší a vypouštění odpadů do řek považováno za nejkritičtější. Bylo již dosaženo značného pokroku ve snižování negativních dopadů znečištění ovzduší a vody, většinou díky zavádění čistších technologií a investicím do budování čistíren odpadních vod. Celý problém je zřejmě akutnější až kritický ve Španělsku, Řecku, Itálii a Portugalsku. V Belgii byla degradace životního prostředí působením znečištění ovzduší a/nebo vody z velké míry stabilizována. To ale není důvodem k sebeuspokojení, neboť situace je stále daleko od ideálního stavu. V Rakousku je vyzdvihován problém transnárodní povahy znečišťování ovzduší společně s potřebou internacionální a celoevropské reakce. Je odhadováno, že 90% oxidu siřičitého, který spadl v Rakousku, pochází ze zahraničí.

Znečištění vody, ať již povrchové nebo podzemní, je možná méně významnou otázkou díky vylepšením zařízení na zpracování odpadních vod. Kontaminace způsobovaná zemědělskou činností však nadále představuje vážnou hrozbu. Ve Španělsku, Řecku a Itálii byla prioritně stanovena vylepšení zpracování odpadních vod společně s efektivnějšími, přesnějšími a sofistikovanějšími metodami monitorování vypouštění odpadních vod do řek.

Jak v případě látek znečišťujících ovzduší, tak v případě látek znečišťujících vodu bylo vykonáno mnoho regulačních aktivit, které měly často za cíl zajistit, aby vypouštění látek bylo v souladu s evropskou legislativou. Zdá se, že tyto aktivity byly poměrně úspěšné a často sahaly mimo rámec územního plánování. Několik členských států identifikovalo nově se objevující formu znečištění,

spojenou s emisemi z dopravy. Potřeba pečlivého posouzení dopadů umístování nového rozvoje dopravy je zřejmá. Tento integrovaný přístup je mezi jinými uznáván Švédskem a Nizozemím. Žádná ze zemí nehlasí jako hlavní politickou otázku likvidaci jaderného odpadu.

Politiky a zásady Evropské unie

Při pokusu řešit problémy spojené s likvidací pevných odpadů byly všechny předpisy, dohody, zásady a mechanismy financování EU považovány za důležité. Zásady pátého akčního programu a rámcové směrnice o nakládání s odpady znamenaly pro formulaci národních politik významný přínos. Téměř všechny země zastávají principy snižování, opětovného využití a recyklace odpadů před jejich likvidací, potřebu soběstačnosti států a regionů a princip blízkosti, podle kterého je třeba zpracovávat odpady co možná nejbližší místu jejich vzniku.

Navíc pro několik zemí, především oblastí Cíle 1, znamená financování prostřednictvím fondů EU důležitý způsob, jak vylepšit zařízení na likvidaci odpadů. V Řecku, Irsku, Španělsku a Portugalsku je využíváno značného množství prostředků *ERDF* nebo Kohelního fondu za účelem umístování nebo modernizace zařízení na likvidaci odpadů.

Pokud jde o kontrolu znečištění, existují četné evropské předpisy a směrnice v oblasti životního prostředí, které jsou důležité pro stanovování minimálních kritérií, i když často tyto emisní normy nejsou prostřednictvím systémů územního plánování publikovány ani monitorovány. Modernizace zařízení na zpracování odpadních vod v nových zemích Německa, v Portugalsku, Španělsku, Irsku, Itálii a Řecku by mohla být ve všech přípa-

dech podporována evropskými mechanismy financování.

Politiky a zásady na národní úrovni

Je to právě národní úroveň, na které jsou vztahy mezi národní politikou, politickými programy EU a sekundární legislativou nejlépe vyjádřeny. Národní vlády stanoví zásady, normy a přístupy v oblasti hospodaření s odpady a znečištění, které je nutné aplikovat na místní úrovni. Přístup, který má být přijat, je často stanoven klíčovou legislativou, například v Rakousku je to federální zákon o hospodaření s odpady z roku 1990. V jiných zemích jsou právní požadavky roztržštěny do řady samostatných a sektorově orientovaných pravidel a předpisů. To je případ Itálie, Španělska a Švédska. Minimální emisní normy stanovené EU jsou obvykle dodržovány, i když se někde uplatňují i přísnější předpisy (viz níže). V některých zemích je rozsah legislativy a agentur odpovědných za oblast hospodaření s odpady a znečišťování konsolidovaný, s koncepcí integrované kontroly znečišťování, která je stále zřetelnější. To je jasný případ Irska, které založilo *Environmental Protection Agency*, a Spojeného království se zákonem *Environment Act (1995)* a vytvořením integrované *Environmental Agency*.

Národní legislativa obvykle stanoví detailní právní rámec a identifikuje obecné politické principy snižování množství, opětovného využití, recyklace a bezpečné likvidace odpadů a zlepšování kvality půdy, ovzduší a vody prostřednictvím kontroly vypouštění nebezpečných odpadů. Takové právní rámce jsou často doprovázeny řadou politických prohlášení nebo cílů, často monitorovaných prostřednictvím periodických národních plánů životního prostředí jako politických progra-

mů. V Dánsku je politickým cílem recyklačního plánu 1990–2000 zvýšit procento recyklovaného odpadu ze současných 30% na 50% v roce 2000. Irsko doufá, že zvýší recyklaci odpadů ze současných 7,4% celkové produkce odpadů na 20% do roku 1999. V Nizozemí stanoví plán národní politiky životního prostředí a Národní perspektiva životního prostředí 2 (1990–2010), že se do roku 2000 musí zvýšit množství recyklovaného odpadu z 50% na 65%, aby bylo dosaženo snížení celkového zpracovávaného objemu odpadů o 10%. Ve dvou zemích se politika odpadů projevovala daleko aktivněji a šla až daleko za vytýčené cíle. V Německu platí od roku 1991 nařízení *Verpackungssordnung* (obalová vyhláška), které spadá pod zákon *Abfallgesetz* (federální zákon o likvidaci odpadu 1986), a které vyžaduje po výrobcích, aby přijímali zpět a znovu využívali obaly od svých výrobků. Ve Francii jsou takové principy dotahovány stále dále, a to především s novým zákonem z roku 1995, který klasifikuje odpad jako „*dechets ultimes*“ tj. konečný odpad, který není možné již dále zpracovat nebo znovu využít. Během deseti let budou místa likvidace odpadu autorizována zpracovávat takový zbytkový odpad. V obou zemích se kapacita a dostupnost vhodné likvidace odpadu rapidně snižuje.

V některých zemích, jmenovitě v Rakousku, Lucembursku a Portugalsku, je vnímána bezpečná likvidace nebezpečného odpadu jako obzvláště problematická. Lucembursko se vypořádalo s tímto problémem prostřednictvím národních dohod o exportu. Rakousko a Portugalsko se snaží vyvinout nová zařízení na zpracování odpadů (Portugalsko přitom využívá finanční podpory z EU).

V mnohých zemích je průmyslové znečištění ovzduší a vody z velké míry řešeno přísnějšími emisními normami a zaváděním čistších technologií do procesu průmyslové výroby. Jinými slovy mimo rámec územního plánování. (Otázky vodních zdrojů a kvality vody jsou řešeny v sekci Národních zdrojů.) I když jsou taková vylepšení vítaná, několik zemí již zaznamenalo problémy s kvalitou ovzduší z důvodů zvýšeného užívání automobilů. Odezvy technologie jsou v tomto směru důležité, mezi jinými například v Itálii, Řecku, Nizozemí a Spojeném království, ale přesto je zřejmá potřeba pečlivého uvážení lokalizace nových zařízení a důsledků, které taková plánovací rozhodnutí budou mít pro užívání osobních automobilů. V Nizozemí je to vyjádřeno v profilových lokalizacích typů „ABC“, kde místa s velkým počtem návštěvníků (místa typu A) musí být dostupná prostředky veřejné dopravy, zatímco aktivity typu C, které mají malý počet pracovníků nebo návštěvníků, ale vyžadují velmi dobrou dostupnost osobními i nákladními automobily (např. sklady), mohou být umístěny v blízkosti dálnic.

Politiky a zásady na regionální úrovni

Význam regionálních orgánů, obzvláště v oblasti hospodaření s odpady, je zdůrazňován mnoha členskými státy Evropské unie. Na této úrovni jde primární funkcí identifikovat vhodná místa pro likvidaci odpadů. Nejpoužívanější metodou je zpracování *waste management plans*. V těchto regionech je nutné aplikovat dva klíčové principy. Prvním z nich je soběstačnost, což znamená, že v rámci regionu by mělo existovat dostatečné množství a kapacita zařízení na likvidaci odpadů, která je schopná pokrýt potřeby regionu v tomto směru. Druhým principem je blízkost, což znamená, že

doprava odpadů má být co možná nejkratší. Ve federálních a regionalizovaných státech, jako je Rakousko, Německo, Španělsko a Belgie, mají autonomní regiony daleko větší prostor k ovlivňování politiky. V Belgii, například, mají regiony pravomoc stanovovat finanční nástroje, kterými přenáší skutečné náklady likvidace odpadů na producenty. To, alespoň dle předpokladů, bude působit jako odrazující opatření proti produkci odpadů.

Jinde, například v Dánsku a Itálii, regionálně založené plány hospodaření s odpady stanovují rámec, který má být implementován orgány nižší úrovně pro určování umístění zařízení na likvidaci odpadů a řízení sběru a likvidace domovního a průmyslového odpadu. Ve dvou zemích je podporován význam plánování hospodaření s odpady v regionálním měřítku. Ve Francii regiony začínají vyvíjet snahu o další decentralizaci odpovědností, aby mohly efektivněji řídit záležitosti likvidace odpadů. V Nizozemí byl problém, který by mohly mít obce nebo provincie při hledání vhodných míst likvidace odpadů, vyřešen ustanovením čtyř „nadregionů“. Tyto kolektivy provincií, které pokrývají Sever, Ranstad, Jih a Gelderland, jsou odpovědné za spolupráci a tvorbu plánů na hospodaření s odpady, které jsou v souladu s principy soběstačnosti a blízkosti. Ve většině případů se zdá, že regionální správa je odpovědná za stanovování strategií likvidace odpadů, i když to může dělat zprostředkovaně přes zvláštní agentury.

Politiky a zásady na místní úrovni

Na místní úrovni jsou implementovány rámce, stanovené na národní úrovni a strategie z úrovně regionální. V některých zemích, například Spojeném království a Irsku, je

zpracování *waste plans* odpovědností místní úrovně. Obvykle je záležitostí obcí organizovat sběr a bezpečnou likvidaci domovního a průmyslového odpadu. Tato služba je někdy poskytována soukromými smluvními partnery. Je to obvykle také místní úroveň, která vystavuje nezbytná povolení k skládkám odpadů.

Společně s aktivitami a akcemi místních orgánů, které mají naplnit regionální cíle, vzrůstá uvědomění veřejnosti, které je považováno za velmi důležité. V částech Belgie je poskytována omezená služba sběru recyklovatelných odpadů dům od domu, ve Francii existují záměry zvýšit daň z odpadů ke snížení jejich objemů, v Dánsku je zvyšující se uvědomění veřejnosti považováno za velmi užitečný vedlejší efekt, dokonce i když stanovených cílů není dosaženo. Navíc jsou místní orgány často odpovědné za monitorování hladin znečištění vody a ovzduší a mohou provádět opatření k omezování znečištění ovzduší. Například v Itálii a Řecku je možné provést opatření na omezení dopravy ve městských centrech.

I když jsou místní správy obvykle odpovědné za činnosti související s odpadovým hospodářstvím a s kontrolou znečištění ovzduší a vod, existují známky toho, aby tyto funkce byly soustředěny na národní a regionální úrovně. V Řecku, aby bylo dosaženo zlepšení špatného stavu životního prostředí v oblasti okolo Atén, jsou tyto funkce ovládnuty Ministerstvem životního prostředí. Ve Francii funguje jako regulační orgán pro likvidaci odpadů *Agence de l'Environnement et de la Maitrise de l'Energie (AEDME)*. V Irsku a Spojeném království je ve stále větší míře kontrola znečišťování životního prostředí odebírána z rukou místních orgánů a předá-

vána do kompetence *environmental protection agencies*.

Trendy

Hospodaření s odpady a znečištění životního prostředí je vnímáno jako velmi důležitá otázka v celé Evropě. V Belgii je situace popisována jako stabilizovaná, zatímco v částech Středomoří se stav životního prostředí zhoršuje. Toto zhoršování se často týká klíčových urbanizovaných center, například Atén nebo turistických oblastí ve Španělsku, Řecku, Portugalsku a Itálii. Každý stát se snaží nalézt způsoby, jak snížit množství odpadů k nezbytné likvidaci. Hospodaření s odpady se stává rostoucím problémem, už jenom proto, že roste místní odpor k umístění zařízení na likvidaci odpadů. Skupiny typu *NIMBYism* (ne–na–mém–dvoře) a vehementní nátlakové skupiny podporují potřebu snižovat množství odpadů a recyklace odpadů. Mnoho členských států se snaží zvednout uvědomění veřejnosti s cílem minimalizovat produkci odpadů. Pravděpodobně budou zavedena významná rozšíření daní z likvidace odpadů, která by měla fungovat jako další zábrana tvorby odpadů.

V otázce kontroly znečištění jsou zaváděny přísnější normy, efektivnější způsoby monitorování a implementace, agentury, které pomáhají redukovat objemy znečišťujících látek vypouštěných průmyslem do půdy, ovzduší a vody. Velká většina této aktivity leží mimo dosah systému územního plánování, i když nově podávané žádosti o povolení rozvoje musí odpovídat již vyšším standardům, pokud jde o životní prostředí. Existuje však jedna oblast zvyšujícího se zájmu – tou je znečištění ovzduší jako důsledek rostoucího používání automobilů a urbanistické přetíženosti. I když roste poznání tohoto problému a tušení, že systémy územního plánování mohou sehrát významnou roli pro ulehčení situace, lidé se až doposud spíše s tímto problémem potýkají, než aby nacházeli nějaká řešení.

G Porozumění fungujícím systémům

Úvod

V předchozích částech byly zkoumány prvky, ze kterých jsou tvořeny systémy územního plánování členských států, jež jsou rámcem pro tvorbu plánů a politiky, postupy regulace rozvoje a implementační mechanismy. V této části se pokusíme o syntézu všech těchto aspektů abychom posoudili vztahy mezi nástroji územního plánování, rozhodováním a skutečností, která se snaží reálně dosáhnout cílů územního plánování. Tento úkol je proveden systematictěji ve svazcích případových studií, kde je ilustrována role územního plánování při implementaci projektů celoevropského významu. Tato část podává obecný pohled na fungování systémů. Je založena na materiálech, které byly poskytnuty smluvními spolupracovníky, a odkazuje se na názory členských států nebo regionů, které reprezentují názory odborníků v příslušných zemích.

Jednotlivec přijde do styku se systémem územního plánování především na místní úrovni prostřednictvím detailních plánů a povolovacích mechanismů a postupů, které jsou zajišťovány místními orgány. Taková

rozhodnutí však nejsou prováděna izolovaně od plánů vyšší úrovně nebo správních orgánů odpovědných za územní plánování, i když se síla vazby mezi politikami nařízení vyšší a nižší úrovně různí. Systém může být postaven na rigidní hierarchii plánů s vysokou úrovní vertikální integrace, může být obecně vyhovující, ale může také obsahovat prvky libovolnosti, nebo mohou v hierarchii plánů existovat mezery. To ovlivní vztah systému (jak se odráží v jeho plánech a regulačních nástrojích) s aktuálně prováděnými rozhodnutími.

Vztah mezi cíli, plány a rozhodnutími

Neexistuje jednoduchý vztah mezi nástroji územního plánování a rozhodováním nebo prováděnými akcemi. Můžeme rozlišit tři hlavní faktory, které ovlivňují míru, do jaké jsou územní plány schopny vést a řídit aktuální změny ve využití území.

Za prvé, plánovací systém může tolerovat určitou libovůli souladu aktuálních rozhodnutí a schválených plánů a zásad. To se stává především tam, kde plány nejsou zpracovány nebo nejsou aktualizovány. To

také nevyhnutelně vyvolává otázku, jaké funkce mohou plány mít. Plán je možno chápat jako „detailní rozpis“ toho, co všechno se má realizovat, nebo jako dokument, který má informovat a vést při procesu rozhodování. V druhém případě může systém obsahovat ustanovení o rozhodnutích, která nejsou v souladu s plánem, a o regulaci takového rozvoje, aby bylo stále zajištěno dosažení širších cílů.

Za druhé, existuje problém zajištění souladu nového rozvoje s plány, politikami a regulačními mechanismy a vyvarování se nepovolenému nebo protiprávnímu rozvoji. Tato otázka souvisí s tím, do jaké míry byl rozvoj řádně povolen příslušnými orgány, a zda jsou monitorovací a donucovací postupy schopny se vypořádat s případy, kde tomu tak není.

Za třetí, existuje problém návrhu zásad a nástrojů územního plánování, které chápou a zvládají nevyhnutelnou nejistotu v jejich implementaci. Proces implementace ve všech členských státech, včetně těch s rozsáhlou kontrolou ze strany veřejného sektoru, je komplexní záležitost s mnoha zájmy a organizacemi, které v něm hrají roli. Ve stále větší míře je v mnoha členských státech určujícím faktorem pro realizaci cílů rozvoje spíše soukromý sektor a požadavky trhu než vládní intervence. Navíc existuje obecná potřeba, aby plány, rozhodnutí a akce reagovaly na rapidní ekonomické, sociální a kulturní změny. Výsledkem je, že rozhodnutí a akce mohou být prováděny ve světle rychle se měnících podmínek a důležitých faktorů, odlišných od formálních nástrojů plánování. Na jedné straně za této situace dochází k nedostatečnému souladu mezi prováděnými akcemi a plánem. Na

druhé straně však je cílů územního plánování stále možné dosáhnout a formální nástroje mohou stále hrát významnou úlohu při posuzování návrhů. Důležitou otázkou je, jak je již naznačeno v úvodní sekci této zprávy, jakou roli přitom hraje systém územního plánování.

Všechny systémy územního plánování se snaží dosáhnout rovnováhy mezi závazným plánem, který poskytuje jistotu investorům a dalším subjektům při rozhodování ještě před tím, než jsou příslušné návrhy posuzovány, a citlivými mechanismy, které umožňují provádět individuální rozhodnutí v případě každého návrhu s ohledem na měnící se veřejné potřeby a podmínky trhu. Složitý vztah, který existuje mezi stávajícím územním plánováním a prováděním akcí a vliv, který na to mít mohou některé instituce, zde není možné plně popsat. Kompendium však poskytuje úvod k těmto otázkám a ve svazcích případových studií ilustruje souhrn sil v určitých situacích. Následující dvě sekce se zabývají mírou libovolnosti, která je v rámci formálních systémů územního plánování přípustná, a rozsahem rozvoje, který probíhá „mimo“ systém.

Volnost při rozhodování

Všechny členské státy mají hierarchickou organizaci plánů a regulace, kterými každý plán, alespoň teoreticky, poskytuje rámec a nebo je (někdy) právně závazný pro plány a regulace nižších úrovní. existují však četné mezery v teoretické hierarchii, a to jak v oblasti definice systémů, tak v oblasti skutečné tvorby plánů. Tato opomenutí vytvářejí ve skutečnosti prostor pro jistou volnost, protože v případech, kde plány nejsou, se často uplatňují opatření a uspořádání vzniklá ad hoc. V některých zemích (například

ve Finsku) jsou některé plány nižší úrovně zpracovávány dříve, než nástroje vyšší úrovně, což může do systému také vnášet určitou míru flexibility.

Při zkoumání vztahu mezi plány a rozhodováním vznikla jakási tendence kategorizovat systémy podle toho, zda jsou rigidní a závazné, nebo zda poskytují jistou míru libovolnosti. Většinu zemí je možno charakterizovat tak, že mají zavedeny v podstatě rigidní systémy, ve kterých by měly být detailní plány na místní úrovni v souladu s plány vyšší úrovně, a které poskytují vysoký stupeň jistoty v tom, který typ rozvoje bude povolen. Tam, kde byly zpracovány detailní plány na místní úrovni, jsou obecně závazné s jistou omezenou mírou volnosti, která umožňuje provádět rozhodnutí odporující detailním nebo obecným cílům plánu. Nicméně takový přístup, i když vytváří jistý stupeň jistoty, postrádá schopnost reagovat na rychlé změny technologie, změny sociální a ekonomické, na rostoucí požadavky posuzování otázek životního prostředí a na schopnost poskytovat soukromému sektoru širší prostor k většímu zapojení do procesu implementace. Jak je uvedeno již v části A, tento stav je dobře známý a dává vzniknout trendu zavádění nových mechanismů zvyšujících flexibilitu systémů. To má za následek uvolňování vztahu mezi plány, rozhodnutími a akcemi.

V případech, kdy veřejný orgán souhlasí s navrhovaným rozvojem, který ale není v souladu s plánem, je nutné změnit samotný plán. To probíhá obvykle stejným postupem jako originální zpracování plánu, což ale může trvat velmi dlouho. Řada zemí, například Rakousko, Finsko, Itálie a Nizozemí, komentovala problémy, spojené s modifikací

a aktualizací plánů. V těchto zemích byly zavedeny mechanismy, přinášející větší flexibilitu rozhodování. V Itálii existuje *accordo di programm*, což je dohoda mezi různými úrovněmi vládní správy týkající se návrhů rozvoje, která povoluje provádět rozhodnutí, jež sahají za ustanovení plánů, a jež budou pravděpodobně vyžadovat pozdější dodatky a aktualizaci plánu. Ve Španělsku jsou možné odchylky od plánu především v případech rozsáhlého rozvoje, a ty jsou podobným způsobem zahrnovány do dalších revizí plánu. V Nizozemí pomáhá role obecních aktivních programů výkupů pozemků, která je v souladu se schváleným *bestemmingsplan*, zajišťovat implementaci veřejných zásad a politiky. I když to může působit dojmem, že se zde jedná o závazný přístup, existuje zde značný prostor pro rozhodování předem před vlastním plánem formou výjimek z plánu, nebo pro vytváření obecných návrhů odražejících politické principy s tím, že detaily budou rozpracovány v momentě, kdy bude třeba rozhodnout. A tak, i když je prvek jistoty vtělen do všech systémů územního plánování, existuje i prostor pro volnost, který je pravidelně využíván. Zdá se, že některé systémy územního plánování se stávají méně rigidní a více volné.

Ve Spojeném království není plán právně závazným dokumentem. Rozhodnutí však musí být v souladu s plánem, ledaže existují přesvědčující důvody pro podporu návrhu, který je v rozporu s plánem. Zde byla tendence posledních let opačná, a to zvýšit význam plánu při posuzování návrhů v průběhu procesu rozhodování. Nicméně, odhlédneme-li od skutečnosti, že každý systém je jiný, zdá se že existují tři obecné typy vztahů mezi plány a rozhodováním:

- Závazné systémy, ve kterých je velmi malý prostor pro volné odchylky od místních nástrojů územního plánování, i když v praxi se může uplatňovat vyšší míra volnosti. Příklady členských států, které spadají do této kategorie, jsou Rakousko, Dánsko, Francie, Německo, Řecko, Itálie, Lucembursko, Portugalsko, Španělsko a Švédsko.
- Umírněné systémy, kde se předpokládá, že rozhodnutí a plány budou v souladu, ale kde byly zavedeny mechanismy, umožňující větší volnost a flexibilitu při rozhodování v praxi. Příkladem mohou být státy jako Belgie, Finsko, Irsko a Nizozemí.
- Systémy s velkou mírou volnosti, kde jsou návrhy rozvoje posuzovány podle individuálních vlastností, i když se předpokládá, že měřítko plánu rozvoje by měla převážet. Příkladem může být Spojené království.

Odchylky od plánů

Navzdory stávající rigiditě většiny systémů se běžně vyskytují odchylky od plánů. Ze zemí, které mají zavedeny rigidní závazné systémy územního plánování, hlásí pouze Dánsko, Lucembursko a Německo, že výskyt odchylek je minimální. Jinde nejsou odchylky nijak výjimečné, i když jsou obvykle předmětem jistých klauzulí, zajišťujících, aby rozhodnutí bylo provedeno v souladu s „obecným zájmem“. V případech, kde jsou provedeny odchylky, jsou obvykle stanoveny určité podmínky, které mají zajišťovat, aby rozvoj splňoval požadované normy a cíle. Například ve Francii je odchylka možná pouze tehdy, když s ní souhlasí stát (ústřední vláda) a příslušná obec. Tam, kde počet

odchylek není příliš velký, jsou plány obvykle efektivně aktualizovány, aby byly v souladu s aktuálními rozhodnutími.

V Itálii a Řecku bojují systémy územního plánování o to, aby udržely oficiální plány v aktuální podobě, v souladu s realitou rozvoje, který probíhá. V obou případech se zdá, že systém územního plánování je velmi závislý na příliš podrobných a někdy zastaralých plánech zón, které jsou často nerealizovatelné. Dokumenty rámcové politiky, které by umožňovaly větší flexibilitu, nejsou zaváděny, a v těchto zemích existuje velmi reálný problém nepovoleného rozvoje, jak je uvedeno níže.

Nepovolený rozvoj

Mimo rozsahu, ve kterém plánovací rozhodnutí odpovídají plánu nebo veřejné politice, existuje další otázka souladu rozvoje s plánovacími předpisy, ať již se jedná o plán, nebo regulační rozhodnutí. Několik členských států má stále problémy s výskytem nepovolených staveb vedle těch, které jsou systémy územního plánování povoleny. V takových zemích je vynakládáno značné úsilí na řešení tohoto problému, spojeného s určitými tlaky, kterým tyto země právě čelí. Dvě země, Itálie a Řecko, hlásí vysokou míru výskytu nepovoleného rozvoje, ale historicky to byl velký problém i v jiných členských státech. V Řecku byl nepovolený rozvoj velkým problémem a stálo mnoho úsilí sladit územní plány s aktuálním stavem rozvoje. V roce 1983 byl zaveden nový zákon, který legalizoval stávající nepovolené stavby, které by jinak nemohly být „urbanizovány“. To znamená, že by nemohly být legálně napojeny na vodu, elektřinu, kanalizaci a další infrastrukturu, protože postrádaly územní rozhodnutí. Byla zavedena i další

opatření k ochraně speciálních oblastí, jakými jsou pobřežní zóny, před nepovoleným rozvojem. Veřejné orgány prováděly velmi tvrdé zásahy proti nepovoleným stavbám vydáváním zvýšeného počtu demoličních příkazů.

V Itálii byla podobná akce se zákonem na legalizaci většiny z velmi četných nepovolených staveb (*abusivismo*) provedena v roce 1985, a to především v některých středních a jižních regionech a městech. Stát se od té doby snaží legalizovat takové stavby prostřednictvím zákona *Condono*, který vyžaduje zaplacení poplatku, z něhož je část určena na náklady spojené se zajištěním infrastruktury a služeb. Zisk z tohoto ustanovení byl však velmi malý v porovnání s cenou zajištěné infrastruktury. Druhý zákon *Condono* byl schválen v roce 1994.

Řada členských států zakusila v nedávné minulosti problémy s nepovoleným rozvojem nebo jeho mírnými projevy v určitých lokalitách, například Belgie, Portugalsko a Španělsko. To se již stává spíše historickou otázkou než současným problémem. Systémy územního plánování se navíc v poslední době vylepšují a jsou schopny lépe regulovat nový rozvoj. Ve Španělsku existoval velmi rozsáhlý rozvoj bytové a průmyslové výstavby na tzv. nerozvinutelných pozemcích za urbanizovanými hranicemi sídel. Pobřežní oblasti byly obzvláště zranitelné. Takto vzniklé budovy nemají přístup k nezbytné infrastruktuře. Místní orgány mají pravomoc vyžadovat demolici (do čtyř let trvání stavby), ale v poslední době byla velká část nepovolených staveb legalizována na základě nových plánů, po kterých následovaly urbanizační práce. Nyní jsou vykonávány přísnější kontroly společně

s donucovacími kroky a porušování zákona o územním plánování se stalo kriminálním činem. Podobné problémy postihly Portugalsko, především v oblasti bydlení osob s nízkými příjmy *clandestinos* a v případech nepovoleného rozvoje podél pobřeží. V současné době se ale tento problém stává méně významným. V Belgii postihl problém nepovoleného rozvoje určité oblasti a aktivity, jmenovitě tvorbu kancelářských prostor v obytných čtvrtích Bruselu a víkendové rezidence.

V jiných zemích byly systémy územního plánování v regulaci rozvoje a omezení počtu nepovolených staveb relativně efektivní, například v Rakousku, Dánsku, Finsku, Francii, Německu, Irsku, Lucembursku, Nizozemí, Švédsku a Spojeném království.

Je důležité také říci, že tam, kde se problém nepovoleného rozvoje vyskytne, není možné jej vysvětlovat pouze na základě určitých charakteristik systému územního plánování mohou hrát jen malou úlohu. V Řecku a Itálii jsou v mnoha směrech systémy velmi odlišné, například řecký systém je vysoce centralizovaný, zatímco italský je rozdělen na regiony s velkým množstvím malých místních orgánů. Ve fungování a efektivnosti formálních systémů územního plánování hrají určující roli vnější faktory. Historický daný vztah občanů a vlády, přístup a vztah k pozemkům a vlastnictví nemovitostí, prostorové a pozemkové dopady ekonomických a sociálních vztahů, to vše bude hrát roli spolu s dalšími historickými a kulturními podmínkami.

Na základě předcházející analýzy je možné kategorizovat systémy opět do tří širokých skupin podle toho, zda se cíle systému daří

realizovat v praxi. Jednoduchá kategorizace zní „těsně“, „středně“ a „vzdáleně“.

- Systém je možno popsat jako „těsný“ tam, kde existuje dobrá shoda mezi vyjádřenými cíli systému a tím, co se děje ve skutečnosti. Jinými slovy, hlavní tendencí je shoda mezi politikou a jejími výsledky (i když konkrétní úloha systému územního plánování v tomto vztahu může být úplně odlišná systém od systému a dokonce případ od případu).
- Některé systémy mohou být popsány jako „vzdálené“, a to tam, kde se jejich cíle v praxi nerealizují. Mohou existovat určité odlišnosti podle oblastí, ale ve skutečnosti existují významné oblasti, pro které systém nefunguje. To může být způsobeno tím, že nástroje, které tvoří teoreticky součást systému, nejsou ve skutečnosti zpracovány nebo aktualizovány. Může se stát, že regulační rozhodnutí nejsou vynucována, a v obou případech mohou hrát velmi důležitou úlohu i jiné ekonomické a sociální faktory.
- Mnohé členské státy mohou být umístěny mezi tyto dva extrémy, kde existuje jak obecně docela dobrá shoda mezi cíli a realitou, tak také případy, kdy to neplatí.

Je důležité poznamenat, že mnohé ze systémů právě prodělávají různé změny, zaměřené jednak na překonání pochopených slabín, jednak na zajištění, aby se staly schopny lépe reagovat na podmínky trhu a/nebo aby byly přísné v oblasti kontroly nepovoleného rozvoje. To se děje především v případech systémů zařazených do kategorií „středních“ a „vzdálených“.

Obecná klasifikace fungujících systémů

Výše uvedená diskuse rozdělila systémy dvěma způsoby. Prvním, který odráží míru libovolnosti, která je v něm povolena mezi plány a rozhodnutími, a druhým, který popisuje realizaci cílů územního plánování. Tyto dvě kategorie mohou být s výhodou kombinovány. V následující části si vezmeme každou z kategorií „realizace cílů“ – těsně, středně a vzdáleně – a budeme zkoumat vztah těchto kategorií s mírou libovolnosti, kterou systém poskytuje.

První skupinu představují systémy, které vykazují těsný vztah a dobrou shodu mezi cíli a realitou.

- Spojené království má zaveden velmi liberální systém – doposud existuje těsný vztah mezi cíli systému a skutečností. Významnější statut *development plan* společně se zavedením povinných plánů, pokrývajících celé oblasti působnosti místních orgánů, by měly přinést větší míru jistoty.
- Čtyři země, Dánsko, Finsko, Irsko a Nizozemí, mají zaveden střední stupeň flexibility při rozhodování a cíle územního plánování a jeho zásady jsou zde relativně blízko skutečnému rozvoji. V těchto případech je záměrem, aby místní plány byly závazné, i když v praxi byly zavedeny mechanismy k zajištění větší míry flexibility v rozhodování, než se mohlo původně zdát možné.
- V této kategorii nalezneme také systémy, které vykazují jen nízkou flexibilitu. V některých zemích byl tento velmi pevný

rámec úspěšný. Francie, Německo, Lucembursko a Švédsko mají systémy, kde je rozvoj obecně v souladu s rámcem územního plánování, a kde se zdá, že systémy fungují relativně efektivně.

Druhou skupinu tvoří systémy, které vykazují střední vztah mezi cíli a realitou. Efektivní kontroly nad celým územím země nebylo dosaženo a v určitých regionech nebo částech těchto zemí existují významné mezery v územně plánovacím rámci, nebo významný rozsah nepovoleného rozvoje.

- Existují dvě země, které mají mechanismy povolující odchylky, ale kde systém nebyl schopen udržet kontrolu v daných oblastech. Belgie je speciální případ. Zde jsou v současné době založeny tři systémy s nově zaváděnými nástroji a postupy. V určitých lokalitách se zde vyskytoval nepovolený rozvoj a soukromý sektor zde prováděl často rozhodnutí dopředu nebo v rozporu s územně plánovacím rámcem. V Portugalsku byl systém charakterizován velkým rozsahem nepovoleného rozvoje. V současnosti byl učiněn velký pokrok v revizi systému. Na místní úrovni ustupuje politické, subjektivní a potenciálně předpojaté rozhodnutí „autonomních“ aplikací územního plánování daleko objektivnější a technické analýze založené na nových regulačních rámcích obecních plánů. Většina obcí se velmi snaží, aby měla schválený *Plano Director Municipal (PDM)*, bez kterého nemají přístup k fondům ústřední vlády. Z toho je jasné, že existuje snaha zajistit větší shodu mezi cíli a způsobem, jakým systém funguje v praxi;
- Španělsko má v podstatě závazný systém, i když v rámci země existují roz-

díly týkající se přísnosti, se kterou systém v praxi funguje. Poslední trendy směřovaly k ustavení daleko přísnějšího systému nežli existoval doposud.

Nakonec existuje skupina zemí, kde je systém teoreticky založen na principu závazných rozhodnutí v plánech, ale kde v praxi existují značné rozpory mezi cíli systému a realitou ve významných částech země. Řecko i Itálie dovolují jen malou libovůli v rozhodování, ale jsou charakteristické vysokou úrovní výskytu nepovoleného rozvoje a rámci pro tvorbu plánů, které obsahují důležitá opomenutí. Některé oblasti plány nemají a stávající plány mohou být zastaralé. Tyto systémy však procházejí zásadními revizemi.

Jak fungují systémy v praxi

Tento stručný popis podtrhuje obtíže spojené s přechodem od formálního popisu systémů k posouzení jejich funkce v praxi. Vztah mezi plány, regulací a rozvojem je složitý. Nicméně diskuse přitáhla pozornost k velmi důležitému bodu. K faktu, že systémy územního plánování mohou být organizovány podle odlišných principů, a přesto mohou být stejně efektivní v tom smyslu, že zajišťují realizaci obecných cílů politiky. Systémy, které fungují s velmi striktním zónovacím přístupem kontroly, kde lze provést jen nemnohá rozhodnutí, která nejsou v souladu s přijatými plány, mohou být efektivní. Stejně však může být efektivní systém, který povolil značnou míru libovůle v době, kdy jsou prováděna rozhodnutí. Je také zajímavé si všimnout faktu, že zvyšování složitosti nebo rigidity v přístupech k územnímu plánování v žádném případě nezaručuje úspěch. Systém územního plánování musí být

také vhodný vzhledem k okolnostem a podmínkám v dané zemi nebo regionu. Historické, kulturní, politické a jiné podmínky, ve kterých systém pracuje, budou rozhodně hrát určující roli ve způsobu jeho použití.

Tato publikace podala popis formálních systémů a zásad společně se stručnou diskusí o důležitých faktorech fungování systémů v praxi. K pochopení funkce systémů je nezbytné zvážit, jak jsou používány a jejich zásady aplikovány v určitých případech rozvoje. Tématické svazky případových studií zkoumají roli územního plánování v řadě důležitých projektů transnárodního významu.

Zaměřením se na projekty, které byly nebo právě jsou v procesu realizace, nastiňují případové studie způsob, jakým vzájemně souvisejí agentury a mechanismy, způsob, jakým jsou politické iniciativy začleněny do systémů a rostoucí význam úlohy politik a zásad Evropské unie, iniciativ a programů, které formují územní plánování v jednotlivých členských státech. Z každé země je zde sedm případových studií, z nichž pět je povinných pro všechny země a další dvě byly vybrány z šesti volitelných tématických oblastí.

Povinné případové studie zahrnují:

- Transevropské sítě: plánování a rozvoj hlavní infrastruktury v členských státech, například silnic, železnic a letišť. Příklady se soustřeďují na spojení, která jsou vybudována nebo jsou právě ve výstavbě.
- Regionální politiku: implementace průmyslového a komerčního rozvoje s využitím strukturálních fondů. Tyto případové studie se zabývají efektivností fondů

v oblastech, kde samotné síly trhu nestačují.

- Přeshraniční spolupráci: příklady společných projektových strategií, které se zabývají přeshraničními záležitostmi (například rozvojovými perspektivami, turistickými iniciativami) a využitím financování prostřednictvím INTERREG. Některé se koncentrují na budování informací nebo formulaci politiky, jiné se vztahují k určitému rozvoji nebo projektům životního prostředí.
- Řízení urbanistického růstu: způsoby, kterými politiky a praxe řeší problémy urbanistického růstu, například hlavní rozšiřování periferií a nové návrhy sídel. Případové studie obsahují oblasti, kde se vyskytují značné tlaky z pohledu růstu a ochrany životního prostředí.
- Pobřežní plánování: jakým způsobem jsou vyrovnávány různé tlaky na pobřežní oblasti, například jak je možné dosáhnout rovnováhy mezi rekreací a turistickým ruchem, mezi průmyslem, komerčními zájmy a ochranou přírody.

Volitelné případové studie zahrnují:

- Politiku životního prostředí: příklady, kde se politiky životního prostředí přizpůsobují místním podmínkám a integrují s územním plánováním (například studie dopadu na životní prostředí) a projekty, kde se vyrovnávají tlaky rozvoje se zohledněním otázek životního prostředí.
- Průmyslový úpadek: jakým způsobem dosahuje politika a praxe revitalizace starých průmyslových oblastí, které se potý-

kají s problémy prázdných/zpustlých staveb, slabou infrastrukturou, nedostatkem investic atd.

- Sousedství ve stavu krize: k ilustraci integrovaných reakcí na urbanistickou regeneraci prostřednictvím multidimenzionálních projektů zaměřených na podporu zaměstnanosti, zlepšení infrastruktury a životního prostředí, prevenci kriminality a zvýšení image.
- Revitalizaci venkova: k ilustraci iniciativ, které reagují na problémy venkovských oblastí prostřednictvím venkovského rozvoje, podpory turistického ruchu, komerčních sítí, diverzifikace venkovských ekonomik atd.
- Ochranu kulturního dědictví: k ilustraci ochrany a propagace historických oblastí v kontextu urbanistické revitalizace a ekonomické a sociální rekonverze.
- Zvláštní události: případové studie k ilustraci role zvláštních událostí při rekonstrukci urbanizovaných oblastí nebo při podpoře regionálního rozvoje.

H Přílohy

Příloha 1: Odkazy

- CEC (1991) Europe 2000: Outlook of the Development of the Community's Territory, kancelář oficiálních publikací Evropského společenství, Lucembursko
- CEC (1994) Europe 2000+: Cooperation for European Territorial Development, kancelář oficiálních publikací Evropského společenství, Lucembursko
- Goodall, B. (1987) The Penguin Dictionary of Human Geography, Londýn, Penguin
- Hall, P. (1992) Urban and Regional Planning, Londýn, Routledge
- Johnston, R.J., Gregory, D. a Smith, D.M. (1994) The Dictionary of Human Geography (třetí vydání), Oxford, Blackwell
- Kolprun Consultants (1991) Physical Planning Systems in the EC Member States – A Global Survey, DGXVI Evropská komise, Brusel
- Wiehler, F. a Stumm, T. (1995) „The powers of regional and local authorities and their role in the European Union“, European Planning Studies, 3(2): 227–250

Příloha 2: Terminologie

Svazek kompendia každé země obsahuje slovníček, který podává stručné vysvětlení hlavních termínů použitých v textu v místním jazyce. Srovnávací studie používá řady termínů, které jsou překládané a které se v jednotlivých členských státech používají v různém významu. Terminologický slovník byl zpracován pouze pro účely Kompendia a neměl by být brán jako interpretace Evropské komise.

Zvýšení užité hodnoty	Zvýšení hodnoty pozemků a nemovitostí, které není způsobené prací na těchto nemovitostech, ale které je výsledkem kroků vlády, typicky souvisejících s udělením rozvojových práv, a které často přitahuje daně nebo jiné povinnosti.
Ústřední vláda	viz národní vláda
Rozvoj	Změna formy pozemků nebo nemovitostí nebo jejich využití. Tento pojem je definován specificky pro každý systém a může být dále rozveden prostřednictvím nástrojů územního plánování. Obvykle zahrnuje novou výstavbu, přestavby stávajících budov, inženýrské činnosti jako je těžba nerostů, demolice staveb a určité změny ve využití nemovitostí.
Rozvojová práva	Legální právo k rozvoji nebo ke změně v provádění povoleného rozvoje. Určitá omezená práva rozvoje jsou zaručena ústavami.
Rámcový plán/nástroj	Nástroj, který poskytuje obecný územně-plánovací rámec pro město nebo velkoměsto. Jeho implementace probíhá prostřednictvím detailnějších regulačních nástrojů a někdy bývá označován jako obecní řídicí plán.
Místní orgán/místní vláda (správa)	Nejnižší úroveň volené vlády (správy). Může existovat i více než jedna úroveň místní vlády (správy).
Národní vláda	Vláda členského státu.
Nástroj územního plánování	Způsob, kterým je územně plánovací politika vyjádřena a implementována, včetně plánů, souhrnů a dalších mapových dokumentů, který ale může zahrnovat i fiskální i jiná opatření.

System územního plánování	Kombinace právních, institucionálních a dalších ustanovení, která jsou v zemi nebo regionu zavedena pro provádění územního plánování. Prvky systému nemusí být na sobě vzájemně závislé, ale mají ve svém účinku vliv na územní rozvoj.
Regionální vláda (správa)	Úroveň mezi ústřední a místní vládou (správou). Mohou existovat dvě úrovně regionů, jako například v Německu Länder a Regierungsbezirk.
Region	Území, které může být definováno pro účely územní analýzy a územního plánování jako jednoznačné a logické a/nebo rozdělení země na administrativní celky.
Regionální územní (prostorové) plánování	Plánování pro region. Obvykle bývá prováděno regionálními orgány, ale může být též prováděno národní vládou nebo spolupracujícími místními orgány. Obecně se jedná o strategický typ územního plánování, ale s různým stupněm integrace mezi využitím území a dalšími odvětvovými plány.
Regionální politika	Politika zaměřená na navrhování opatření k řešení sociálních a ekonomických nerovností mezi regiony. Obvykle bude mít za následek podporu ekonomiky v relativně chudých regionech, prostřednictvím finančních pomoci, školení a dalších akcí, a kontrolu růstu v relativně bohatých regionech. Regionální politika funguje v rámci EU a na národních úrovních, i když může také fungovat při řešení nerovností mezi subregiony jednoho „velkého“ regionu.
Regulace	Část systému územního plánování, která se zabývá vystavováním povolení k pokračování rozvoje a vynucováním souladu s přijatými rozhodnutími.
Regulační plán	Nástroj, který reguluje nebo implementuje rozvoj pozemků, staveb nebo změny ve využití pozemků a nemovitostí. Takové nástroje určují specifická umístění pro rozvoj a jsou obvykle právně závazné.
Územní rozvoj	Změny rozdělení aktivit v prostoru a vazby mezi nimi, vytvořené na základě konverze ve využití území a nemovitostí.

Územní plánování	Veřejná politika a akce zaměřené na ovlivnění rozdělení aktivit v prostoru a vazeb mezi nimi. Funguje na úrovni EU, národní a místní a zahrnuje plánování využití území a regionální politiku.
Strategické územní (prostorové) plánování	Zpracování strategie rámce, identifikace obecného uspořádání růstu, ale ne detailního rozdělení pozemků nebo zónování. Strategické plánování je obecně dlouhodobé a komplexní, spojující v sobě aspekty sociální, ekonomické a územní.
Snížení užitné hodnoty	Snížení hodnoty pozemku nebo nemovitosti, které je výsledkem akcí vlády a které může přitáhnout finanční nebo jiné kompenzace ze strany vlády.

Příloha 3

TATO PŘÍLOHA SE ZABÝVÁ METODOLOGIÍ TVORBY KOMPENDIA A NEMÁ PRO ČESKÉHO ČTENÁŘE ZÁSADNÍ VÝZNAM. PROTO NEBYLA DO ČEŠTINY PŘELOŽENA.

Příloha 4: Směrnice

1. Kontext

Dokument „Evropa 2000: Výhled rozvoje území společenství“ (vydaný v říjnu 2000) říká, že „izolované územní plánování již není možné“. Členské státy, regiony a mnohé obce si tento fakt začínají stále více uvědomovat. Uspořádání aktivit a využití území jejich teritorií je stále více ovlivňováno, přímo i nepřímo, rozvojem a politikami dalších zemí. Jednotný trh přinese další internacionalizaci ekonomiky a dalších aktivit a zvýší mobilitu firem a osob. Uspořádání těchto aktivit se mění v závislosti na jejich lokalizaci. Politiky a zásady společenství, jako např. transevropské sítě, mají rostoucí přímý i nepřímý vliv na využití území. V rámci společenství existuje potřeba větší spolupráce mezi územními projektanty na národní, regionální i místní úrovni.

V současné době mezi členskými státy existuje a bude existovat velká rozmanitost systémů územního plánování, které se všechny vyvinuly na základě rozdílných sociálních, ekonomických a geografických podmínek, stejně jako politických tradic jednotlivých zemí. Je tedy za současných okolností důležité, aby projektanti, politici i soukromý sektor v různých částech společenství byli informováni o administrativních tradicích, zákonech a postupech územního plánování v ostatních členských státech. Vzdůstá potřeba většího pochopení mechanismů těchto různých systémů. Navíc jak vzrůstají socio-ekonomické interakce mezi zeměmi společenství, vzrůstá i potřeba další výměny informací, týkajících se hlavních priorit územně plánovací politiky jednotlivých členských států.

Na základě tohoto pohledu podpořili ministři pro regionální politiku a územní plánování na svém třetím neformálním setkání v listopadu 1991 v Haagu zpracování Kompendia – přehledu různých systémů územního plánování a politik – v různých členských státech Evropského společenství. Tento záměr byl znovu potvrzen na jejich čtvrtém neformálním setkání v květnu 1992 v Lisabonu.

Shrnutí z tohoto Kompendia tvoří důležitou část pracovního programu Komise v oblasti územního rozvoje pro rok 1993–1994

2. Cíle a použití Kompendia

Hlavním cílem Kompendia je poskytnout směrodatný a srovnatelný zdroj informací o systémech územního plánování a politikách v členských státech společenství. Poskytování informací na srovnatelné bázi je tedy prvořadou funkcí, zaměřenou na zlepšení znalostí o různých systémech a politikách územního plánování uvnitř společenství.

Druhou funkcí je ilustrovat některé z problémů a příležitostí, které vyvstávají s tím, jak jsou politiky územního plánování v praxi implementovány, se zřetelem na rozdíly mezi formálními postupy, definované zákonem, předpisy a zažitou praxí.

Hlavními uživateli Kompendia budou:

- *Členské státy včetně regionů a místních orgánů* – například při zpracovávání návrhů politik a programů v rámci politiky společenství, implementaci politických iniciativ nebo směrnic společenství, rozvoji přeshraničních a jiných transnárodních programů. Rozhodující orgány budou mít přehled, jak mohou být trans-

národní politiky a programy společenství (ale i jiné, které mají územní dopad) asimilovány do národní politiky územního plánování.

- *Evropská komise* při formulaci politických iniciativ a analýze jejich potenciálního dopadu na území členských států a jejich implementace členskými státy – k porozumění kontextu, v rámci kterého budou směrnice, programy a jiné aspekty politik společenství, ovlivňující využití území, fungovat v členských státech v praxi.
- *Soukromý sektor*: k získání informací o postupech a regulačních a finančních nástrojích pro průmysl a soukromé osoby při umísťování aktivit a při investičních rozhodnutích v rámci společenství.
- *Veřejné zájmové skupiny*: k získání obecných informací o politikách a praktikách v jiných zemích, které mohou být užitečné při revizi politik v jejich vlastní zemi.

Pro všechny skupiny bude především užitečná praxe v přeshraniční spolupráci, buď v rámci společných podniků (k poznání postupů územního plánování v zemích, v rámci kterých musí takové společné podniky probíhat), nebo při hodnocení potenciálního transnárodního dopadu politik a postupů územního plánování na sousední země.

3. Principy přístupu

Obsah a pracovní metody Kompendia určuje řada faktorů a principů:

- je to v podstatě *projekt spolupráce* mezi členskými státy a Evropskou komisí v zájmu prospěchu obou;

- protože se jedná o komplexní práci s velmi širokým rozsahem, je nutné *omezit oblast, kterou se tato práce zabývá*, a kterou je nutné definovat na počátku podle cílů a předpokládaného použití Kompendia;
- je nutné vystavět tuto práci *postupně, krok za krokem*, nikoliv vyčerpávajícím způsobem najednou;
- bude to práce založená na principu *dále pokračujícího prověřování*, které vyžaduje pravidelnou *aktualizaci* a strukturu, která umožní pozdější zahrnutí nových členských států;
- i když je srovnávací základna Kompendia považována za nejdůležitější princip, *nebude práce hodnotit relativní výhody a nedostatky různých národních systémů*, ale zaměří se na fakta a jejich dopad v praxi.

4. Rozsah a pokrytí

Kompendium se bude zabývat *územním plánováním a rozvojem v tom nejširším smyslu* (strategickým, regionálním a fyzickým plánováním, plánováním využití území). Bude se zabývat nejenom „Zákonem o územním plánování“ (nebo jejich ekvivalenty), ale zaměří se také na další legislativu a postupy, které přímo ovlivňují územní rozložení rozvoje na národní, regionální a místní úrovni veřejné správy.

Nebude však možné, aby Kompendium pokrylo všechny *aspekty odvětvových legislativ a politik*, které mají vliv na územní rozvoj, jako například v oblasti dopravy, životního prostředí a energie. Tyto a jiné těsně související oblasti politiky musí být také prozkoumány z pohledu jejich vztahu k systému územního plánování.

5. Prvky struktury

Za prvé, když uvážíme rozmanitost potřeb uživatelů a potřebu flexibility, aktualizace atd., bude nejhodnější vytvořit takovou strukturu Kompendia, která má pro každý členský stát vlastní sekci.

Za druhé, v Kompendiu budou jasně rozlišeny:

- *systemy územního plánování*, popsané z hlediska jejich cílů, pravomocí, legislativní a administrativní báze, plánů, směrnic, nástrojů a postupů;
- *politiky a zásady územního plánování*, které se vztahují k obecným principům a cílům na národní, regionální a místní úrovni, a především ty, které se vztahují k politice a iniciativám společenství nebo které mají transnárodní dopad;
- *realizace politik prostřednictvím systémů územního plánování s využitím případových studií*.

Toto rozdělení umožní *postupný přístup (krok za krokem)* při zpracování Kompendia. První krok se bude zabývat systémem, legislativou a odpovědnostmi, druhý bude identifikovat zájmy politiky, třetí bude zahrnovat výběr případových studií k ilustraci toho, jak věci probíhají ve skutečnosti.

Je to také důležité s ohledem na aktualizaci. I když se systémy územního plánování přizpůsobují novým okolnostem, ponechá si první část Kompendia svou platnost po určité dobu (5 až 10 let), aniž by byla prováděna nějaká zásadní revize, ledaže by si okolnosti v některém členském státě vynutily takovou revizi pro danou zemi samotnou. Část o zásadách a politikách územního plá-

nování bude muset být nezbytně revidována a aktualizována častěji, řekněme jednou za dva roky, kdy budou členské státy uvádět nové politiky a zásady a posuny politik stávajících. Třetí část o implementační praxi bude revidována a aktualizována tak často, jak to bude nutné, protože se budou objevovat nové hlavní formy rozvoje nebo politických iniciativ, vzniklých na základě iniciativ společenství, nebo jiných záležitostí v popředí zájmu, nebo v momentě, když předchozí případové studie přestanou být relevantní.

6. Prvky obsahu

Úvodní aspekty

Úvodní aspekty zahrnují stručnou analýzu dosavadního rozvoje územního plánování, protože to ovlivňuje administrativní tradice a převažující přístupy, obecnou definici, cíle a principy systému územního plánování a ústavní, politickou a administrativní strukturu vlády, dále význam těsně souvisejících oblastí politiky pro územní plánování, mezivládní vztahy a oblasti pravomocí v každém z členských států.

Odpovědnosti

v oblasti územního plánování

Kompendium pokryje všechny úrovně územně plánovací administrativy, která ve většině zemí představuje tříступňový systém na národní, regionální a místní úrovni. Pro každou úroveň bude popisovat:

- hlavní charakteristické rysy systému každého členského státu;
- legislativní základ územního plánování;
- právní a finanční nástroje;

- plány/směrnice (formu, typ, pokrytí, obsah, status a pravomoc, funkci, charakteristické rysy, postupy přípravy a schvalování, revize a jejich časové periody, pravomoc v oblastech politiky)
- pravomoci a odpovědnosti atd.;
- implementaci politik a zásad územního plánování;
- regulaci a řízení rozvoje;
- partnerství veřejného a soukromého sektoru;
- ostatní nástroje územního plánování (regionální rozvoj, národní parky atd.);
- jak mohou národní systémy zvládnout asimilaci politik společenství v rámci národního území.

Kompendium bude také popisovat interakce a vztahy mezi různými úrovněmi územně plánovací administrativy, týkající se především:

- stupně nezávislosti a autonomie;
- postupů (koordinace, kontrol a vyvážení, účasti veřejnosti atd.);

Kompendium bude zajímavé pro uživatele ze všech tří hlavních úrovní státní správy. Národní, regionální i místní úroveň bude důležitá pro veřejné orgány. Místní úroveň bude pravděpodobně nejzajímavější pro soukromý sektor, například při rozhodování o umístění investic v rámci jednotného evropského trhu.

Patřičná pozornost bude muset být věnována otázce rozdílů mezi kompetenčním

a geografickým rozsahem administrativních úrovní v jednotlivých členských státech. V některých členských státech mají menší geografické jednotky větší pravomoci v oblasti územního plánování než větší geografické jednotky v sousedních státech. Federální státy mají ještě navíc problém srovnatelných administrativních jednotek, kde na regionální úrovni existují různé systémy územního plánování a politiky. Obzvláště ní význam má transnárodní aspekt systémů územního plánování, jako jsou dohody o přeshraniční spolupráci a konzultacích.

Kompendium však nemůže zasahovat do všech druhů procedurálních podrobností nebo politik na všech regionálních a místních úrovních.

- na regionální úrovni, především v členských státech s federální strukturou, bude zvolen přístup popisu systému územního plánování a politik a) v jednom regionu, nebo b) v „typickém“ regionu s odkazem na odchylky v politikách a postupech v ostatních regionech;
- na místní úrovni bude zvolen přístup popisu základních rysů systému územního plánování na této úrovni, a to především z hlediska kompetencí místních orgánů a jejich stupně autonomie při určování politik a jejich implementaci.

Přesné vymezení bude muset být definováno při zahájení projektu s odkazem na užitečnou literaturu a s kontaktními adresami, aby bylo možné vyhnout se přílišným detailům.

Témata a politiky

Vývoj současných témat a politiky bude popsán pro každou úroveň administrativy.

Obzvláštní význam pro Kompendium územního plánování společenství mají transnárodní témata a politiky. Budou zde tedy identifikována současná i objevující se témata a politiky transnárodního charakteru, ať jsou již příslušná jakékoli úrovni:

- v sousedních členských státech nebo externích hraničních zemích, která jsou výsledkem rozvoje nebo politik uvnitř země;
- uvnitř země, která jsou výsledkem rozvoje nebo politik v sousedních členských státech nebo externích hraničních zemích (například návrhy na vybudování jaderných elektráren);
- témata, politiky a programy zajímavé pro vytváření sítí a výměnu informací mezi obcemi, regiony a členskými státy (například výsledky výzkumu efektivnosti podnikatelských zón a grantů pro urbanistický rozvoj)
- v přeshraničních oblastech, kde byla plánována spolupráce a bylo vyžadováno větší vyjasnění záležitostí společného zájmu nebo kompetencí na obou stranách hranice

Konečně se bude Kompendium zabývat tématy a politikami, vztahujícími se ke společenství jako celku. Bude identifikovat současná a vynořující se otázky a politiky na jakékoli úrovni v členských státech, které by mohly potenciálně ovlivnit nebo být ovlivněny nastupujícími politikami Evropského společenství obecnější povahy. Vztahy mezi regionální politikou společenství a politikami územního plánování členských států na národní, regionální a místní úrovni jsou obzvláště zajímavé.

Případové studie

Aby bylo možné ilustrovat funkci systémů v praxi, která se někdy liší od záměrů původních zákonů a předpisů, a způsob skutečné implementace územně plánovacích politik v rámci těchto systémů, budou použity případové studie. Budou použity k ilustraci vztahů implementace politiky mezi různými úrovněmi administrativy, především pokud jde o politiky společenství, protože jejich vliv obvykle není obsažen ve stávajících národních systémech územního plánování. Případové studie by také mohly napomoci pochopení jevů, například rozdílů mezi podobnými typy rozvoje v různých členských státech (např. obchodní a průmyslové parky), investic (např. v oblasti infrastruktury) nebo územně plánovacích situací (např. upadajících venkovských oblastí).

Případové studie budou pečlivě vybírány, aby bylo zajištěno, že budou dostatečně typické pro fungování systémů územního plánování členských států.

Terminologie

Kompendium bude objasňovat problémy terminologie, které jsou v rámci společenství stále zřetelnější. V každém z členských států charakteristické rysy systému územního plánování a tradice určující význam různých termínů, používaných v územně plánovací praxi. Je tedy životně důležité, aby Kompendium obsahovalo slovník, který by popisoval význam nejdůležitějších používaných termínů v každém z členských států, a nepokoušelo se o překlad jednotlivých výrazů z jednoho jazyka do druhého.

Kompendium bude také obsahovat odkazy na podrobnější zdroje informací a kontakty a adresy, kde je možné podrobné informace získat.

Všeobecná analýza

S každou aktualizací (části) Kompendia bude provedena stručná nehodnotící analýza, umožňující identifikaci určitých vynořujících se evolučních tendencí uvnitř společenství. (například směrem k větší flexibilitě, většímu či menšímu politickému zájmu, větší decentralizace atd.).

I Illustrace

ILUSTRACE PLÁNOVACÍCH NÁSTROJŮ

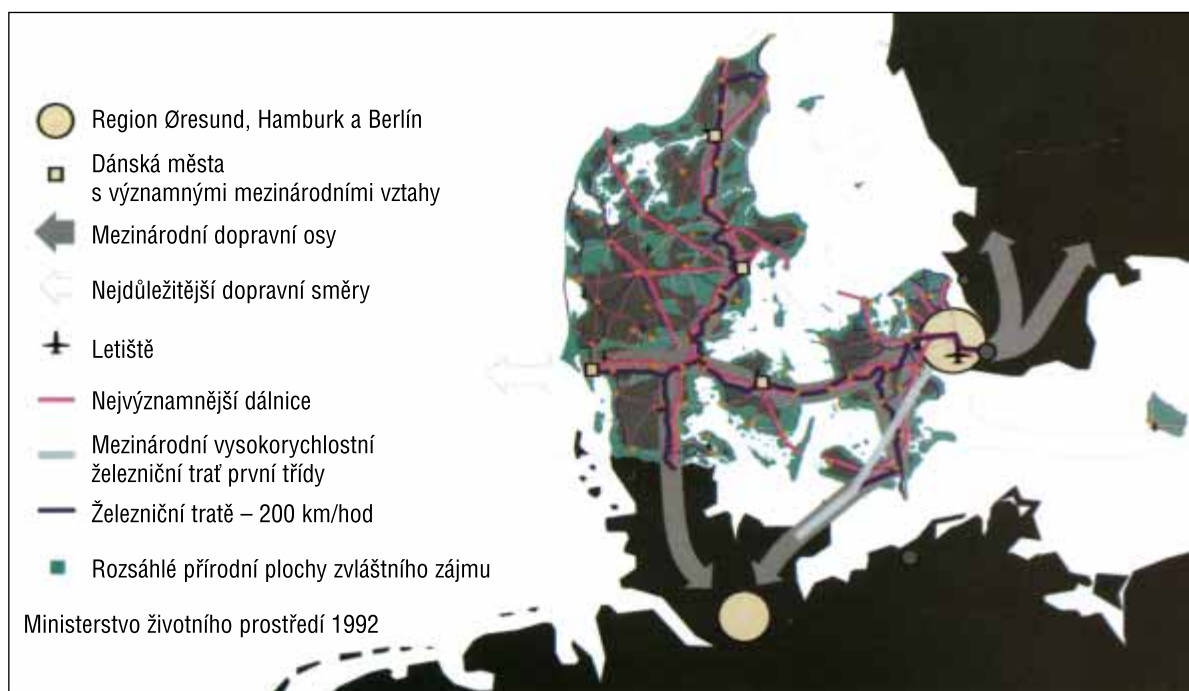
Pro plánovače jsou mapy, plány a grafy základními nástroji. Většina plánovacích nástrojů zahrnuje určité formy map či situačních nákresů, jimiž je vyjádřena hlavní územní/prostorová dimenze politiky plánování. Ilustrace, které následují, podávají celkový obraz rozmanitých forem používaných grafických znázornění. Pomáhají rovněž při

zaujímání stanoviska k bodům prezentovaným v přehledu. Tyto ilustrace byly vybrány, aby byly demonstrovány plány charakteristické pro každou z hlavních kategorií každého nástroje. Další příklady plánovacích nástrojů jsou uvedeny v pasážích o jednotlivých zemích a zahrnují vysvětlení jejich formy, obsahu a postupu akceptování.

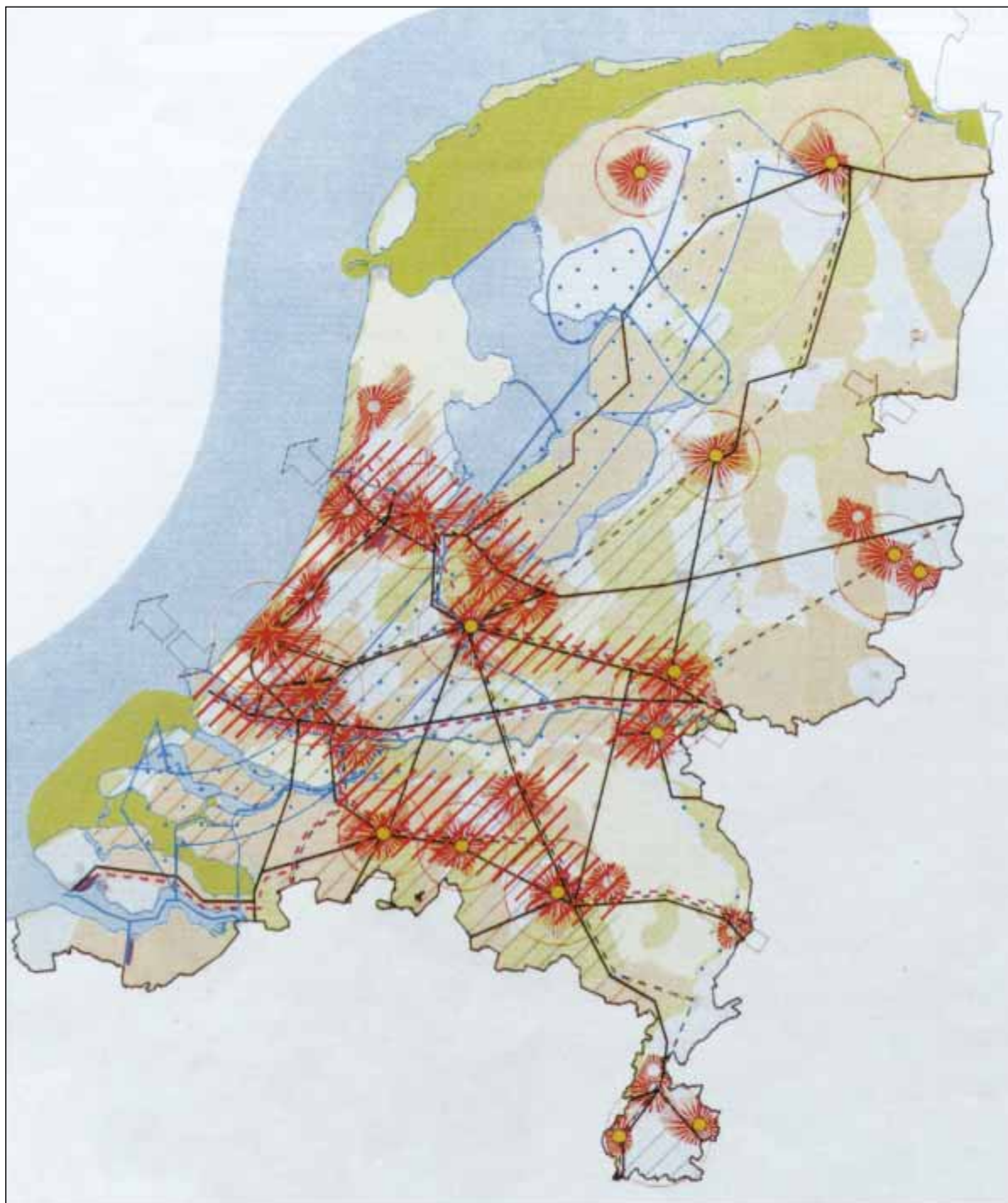
CELOSTÁTNÍ ROZVOJOVÉ PERSPEKTIVY














Jen málo zemí má takový národní nástroj plánování, který poskytuje explicitní rámec pro územní rozvoj celého území. Zde prezentujeme části nástrojů plánování tří států – Dánska, Nizozemí a Lucemburska. Tyto pohledy poskytují bohaté informace o stávajícím rozdělení urbanistické struktury, dopravní sítě a přírodních oblastí, vyžadujících zvláštní ochranu. Existuje velký počet jiných příkladů, v nichž jsou modely územního rozvoje formou mapy objasňovány v rámci státních rozhodnutí o politice plánování, jako

je tomu v Rakousku a ve Finsku. Tyto příklady však zacházejí dále než popis modelů rozvoje preferovaného pro budoucnost. V případě Dánska je kladen velký důraz na vztahy mezi zemí samotnou a jejími sousedy, a v budoucnosti má být zajištěna základna pro spolupráci s jinými zeměmi v severní Evropě. Nizozemský příklad, jenž je znázorněn na následující stránce, je nejpropracovanější. Je to jedna z mnoha map, která předkládá státní rámec pro růst a ochranu životního prostředí poněkud podrobněji.

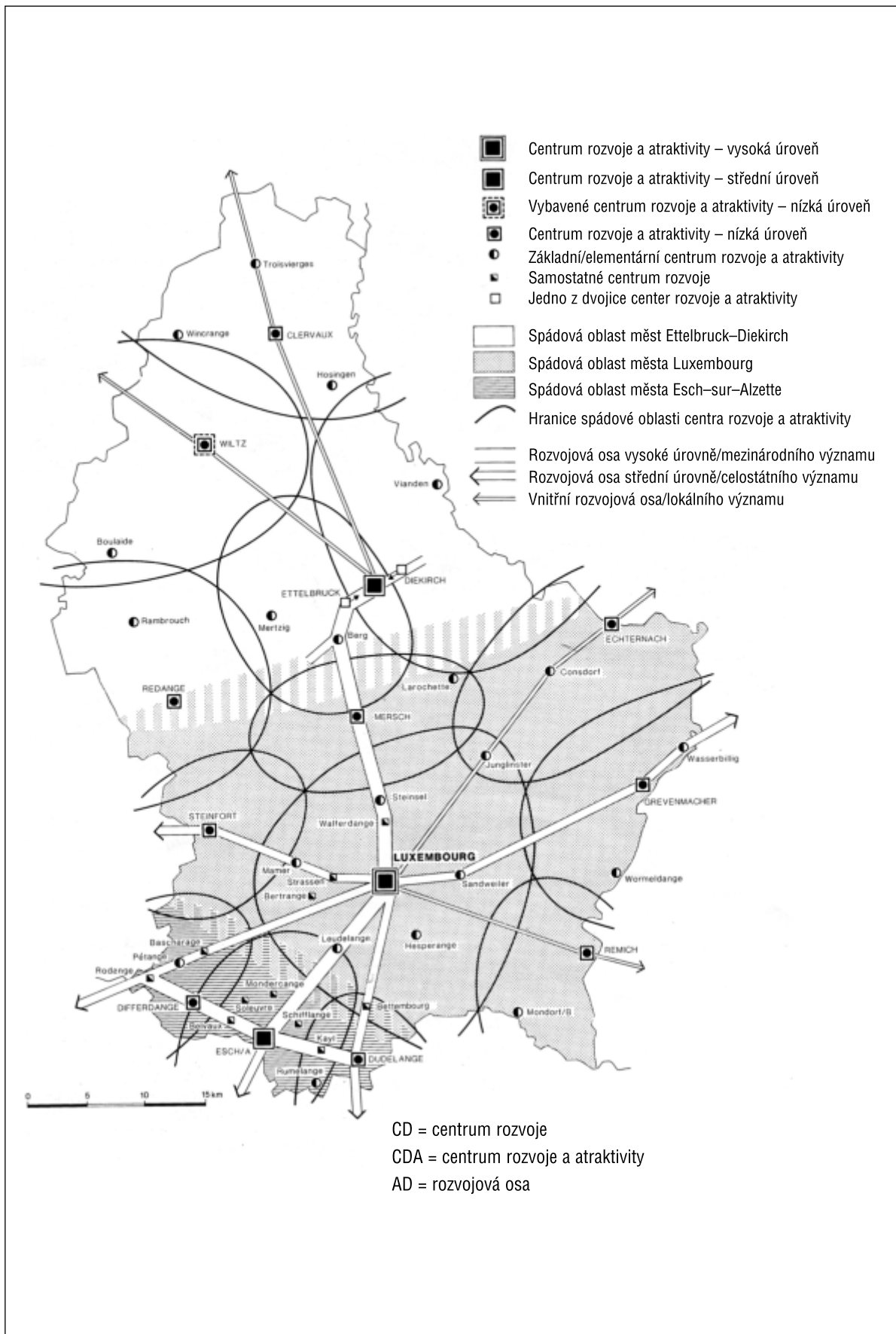


**1. DÁNSKO – Landsplan perspektiv
Rozvojová perspektiva do roku 2018**

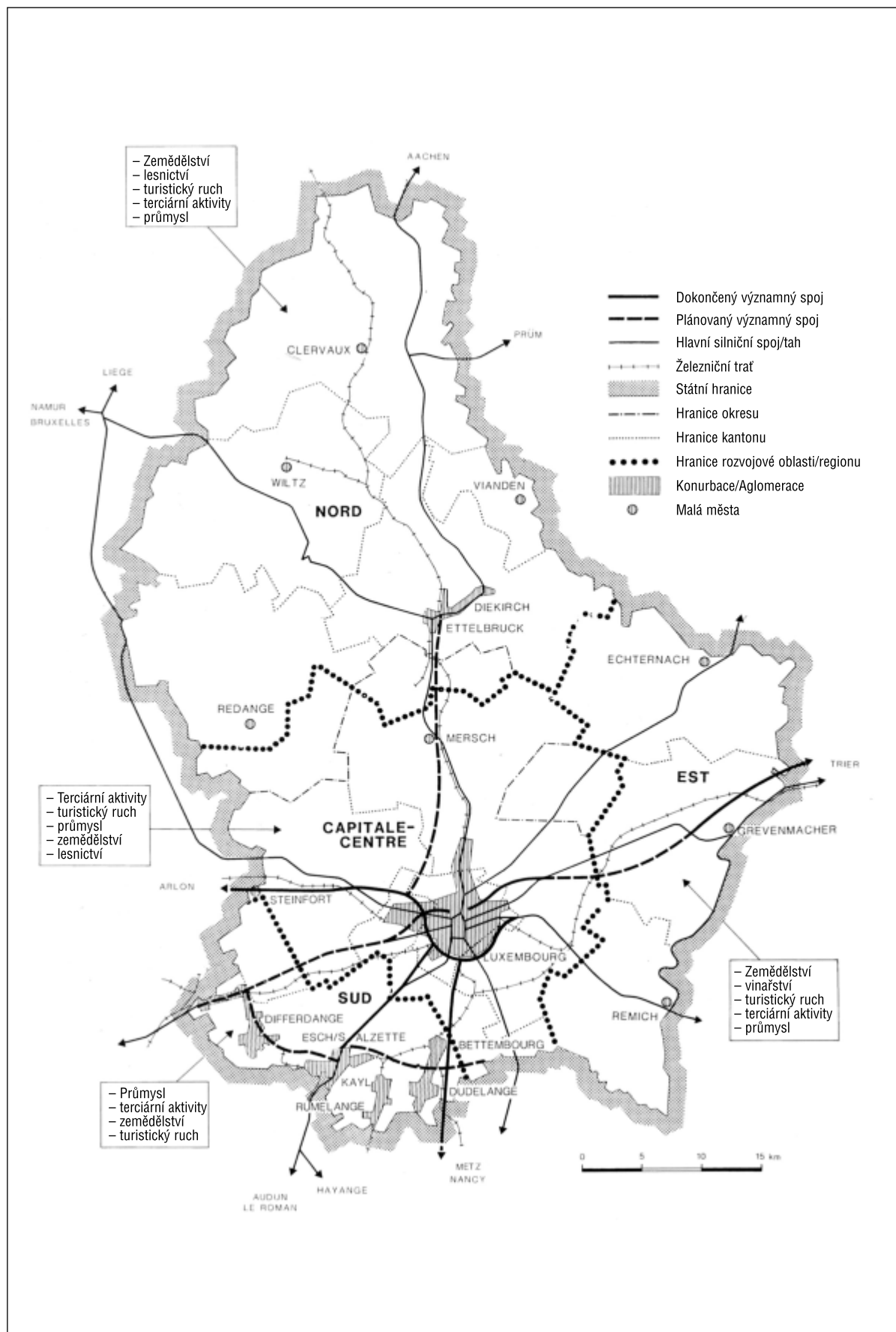


- | | | | |
|---|--|--|---|
|  | Uzlové město |  | Nejdůležitější vodní dopravní osa |
|  | Nizozemská stanice pro mezinárodní vyhodnocování klimatu |  | Nejdůležitější přístav |
|  | Urbanizovaný prstenec / Prstenec měst |  | Vnitrozemský terminál |
|  | Nejdůležitější silniční dopravní osa |  | Přírodní, resp. turistická rekreační rozvojová zóna |
|  | Nejdůležitější železniční (osobní) dopravní osa |  | Další rozpracování detailů |
|  | Nejdůležitější železniční (nákladní) dopravní osa |  | Oblast územního plánování spojená s politikou životního prostředí (ROM) |
| | |  | Oblasti vyžadující zvláštní pozornost, pokud jde o obyvatelnost |

2. NIZOZEMÍ – Vierde Nota Over de Ruimtelijke Ordening Extra



3. LUCEMBURSKO – Programme Directeur d'Aménagement du Territoire (PDAT) – Centres et axes de développement



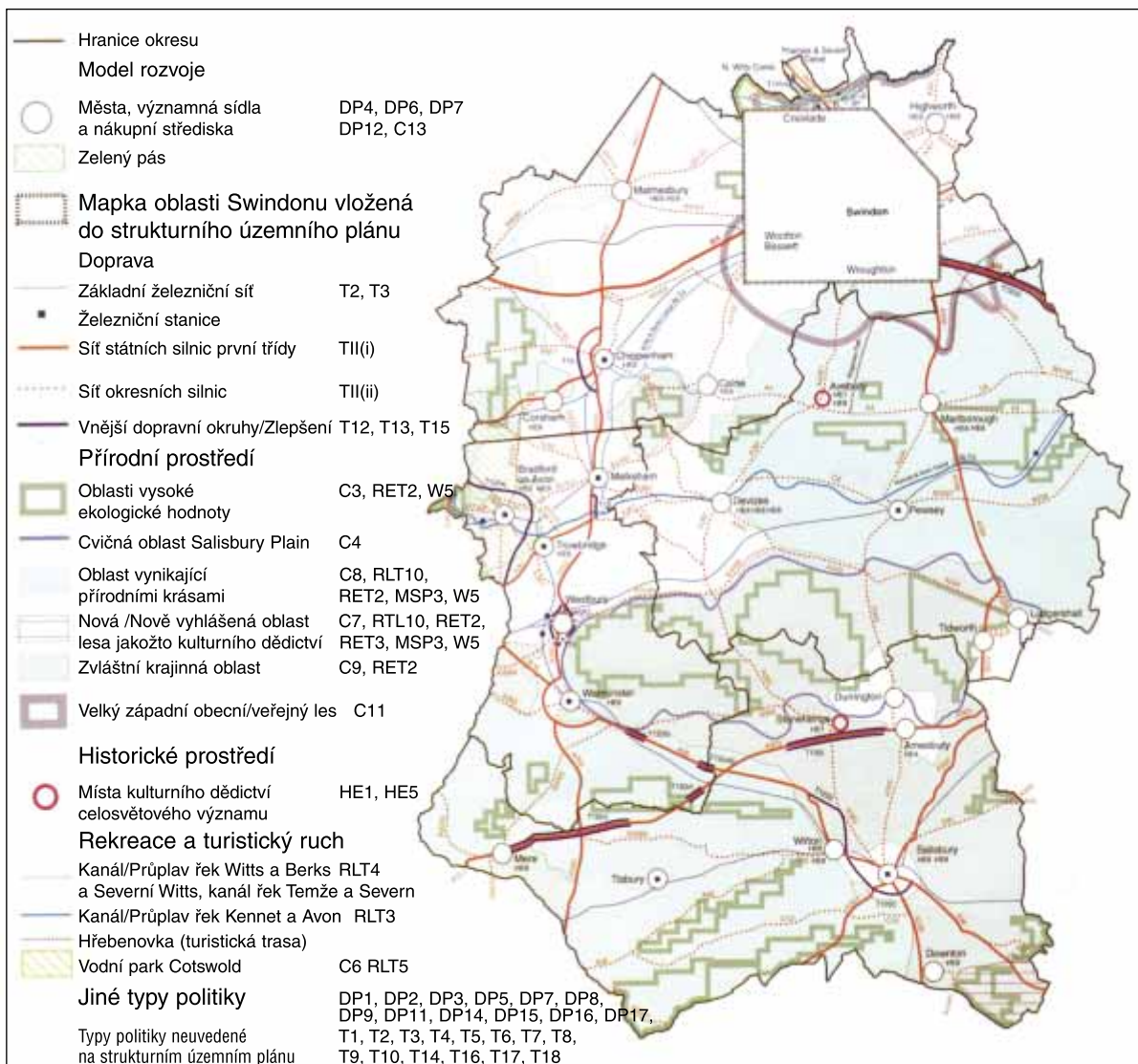
4. LUCEMBURSKO – Programme Directeur d'Aménagement du Territoire (PDAT) Limites des régions d'aménagement et tableaux synoptiques des activités

STRATEGICKÉ REGIONÁLNÍ NÁSTROJE

Strategických regionálních plánovacích nástrojů je široká škála. Zde uvádíme čtyři příklady – od velmi všeobecných k přesnějším, pokud jde o grafické znázornění, třebaže bychom si měli uvědomit, že tyto mapy jsou zpravidla doprovázeny jinými dokumentačními a vysvětlujícími materiály, v nichž je specifikována politika a programy. Všechny ilustrace zde uvedené jsou zmenšeny.

Prvním příkladem je strukturní územní plán Spojeného království, který v grafické podobě podává velmi obsáhlé údaje o oblastech

uplatňování politiky. Zelený pás a oblasti, jejichž krajina má zvláštní hodnotu, a v nichž je přísně zabráňováno novému rozvoji, jsou lokalizovány jen zhruba. Grafické znázornění identifikuje klíčová zlepšení dopravy, ale nikoli její přesné trasy. Je prezentováno rozvržení nového rozvoje, ale pouze křížovými odkazy mezi grafickým znázorněním a písemnou částí plánu. Písemně vypracované typy politiky ukazují, jak velká míra rozvoje je v průběhu plánovaného období rozvržena do jednotlivých sídel, ale lokalizace rozvoje chybí. Přesné hranice oblastí, jež je nutno

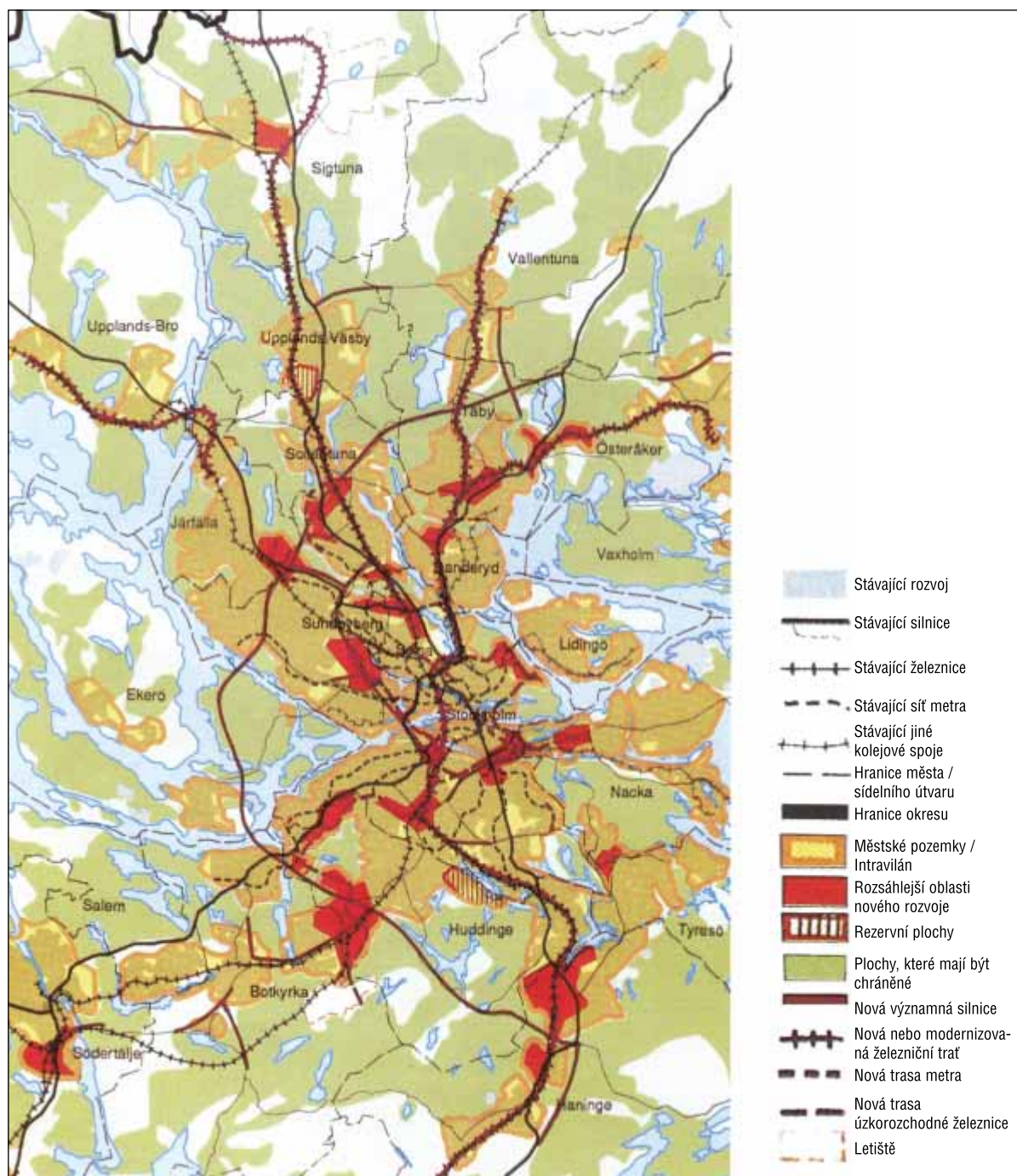


5. SPOJENÉ KRÁLOVSTVÍ – Wiltshire Structure Plan Key Diagram (Deposit Draft)

chránit, obecný růst sídel a specifické lokality pro rozvoj, jsou prezentovány v plánech nižší úrovně.

Švédský územní plán velkého územního celku vychází z mapy, a lokalizace nového rozvoje jsou identifikovány sice poněkud přesněji, ale i v tomto případě zhruba, pro-

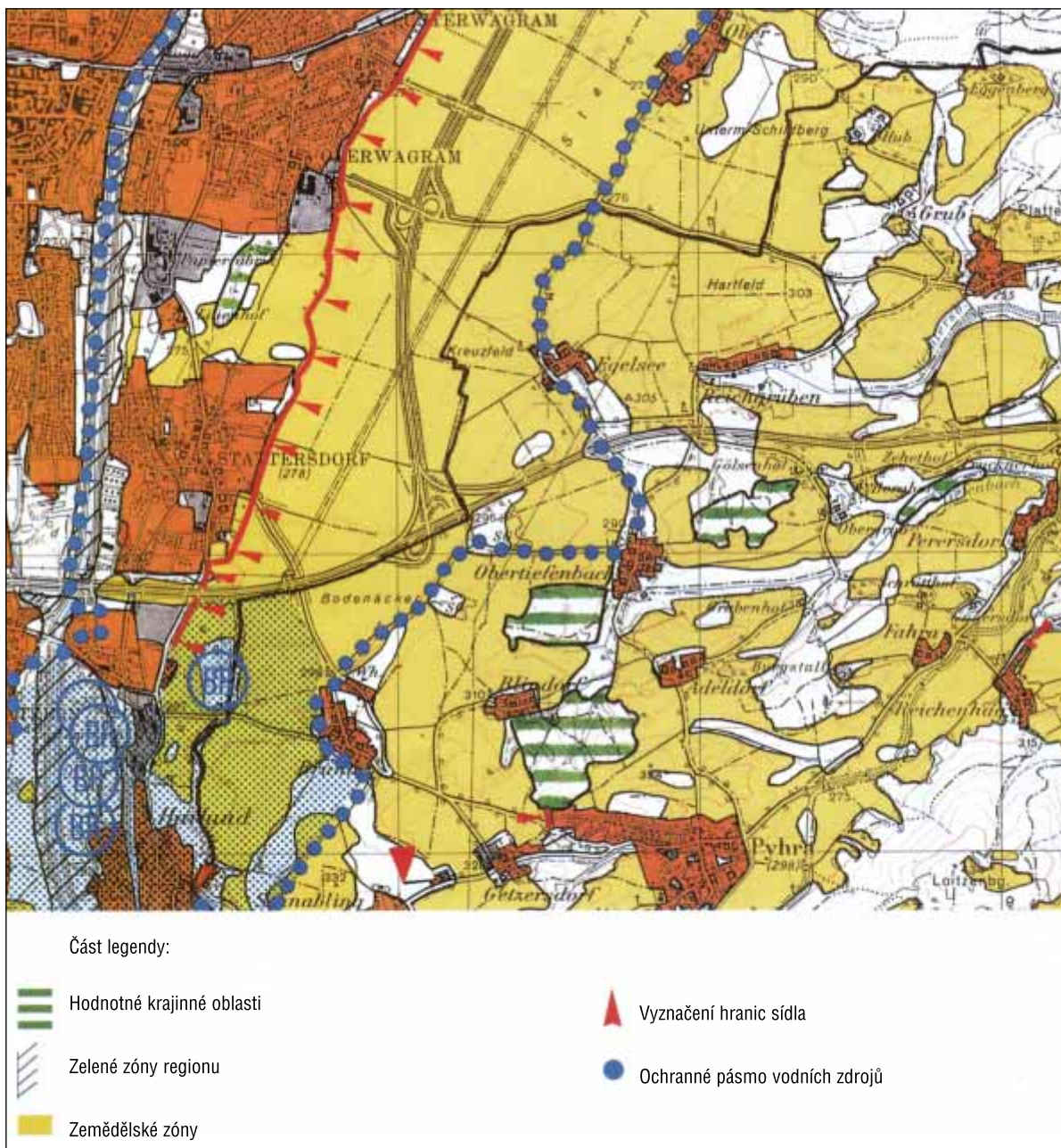
tože původní měřítko je 1:400 000. Jsou identifikovány oblasti/plochy nového urbanistického rozvoje a oblasti, které mají být chráněné. Spolu s plánovanými novými dopravními trasami, včetně důležitých silnic, železnic a úzkorozchodných železnic, jsou rozvrženy i budoucí (přesahující plánované období) rezervy stavebních pozemků.



6. ŠVÉDSKO – Regional Plan for Stockholm

Třetí a čtvrtá ukázka regionálních strategických nástrojů je podrobnější. Rakouský Landesraumordnungsprogramm (zemský program prostorového uspořádání) má originální měřítko 1:50 000. Jde o velmi podrobný nástroj, který definuje specifické lokalizace, hranice a zónování pozemků, jež lze s použitím mapy identifikovat na

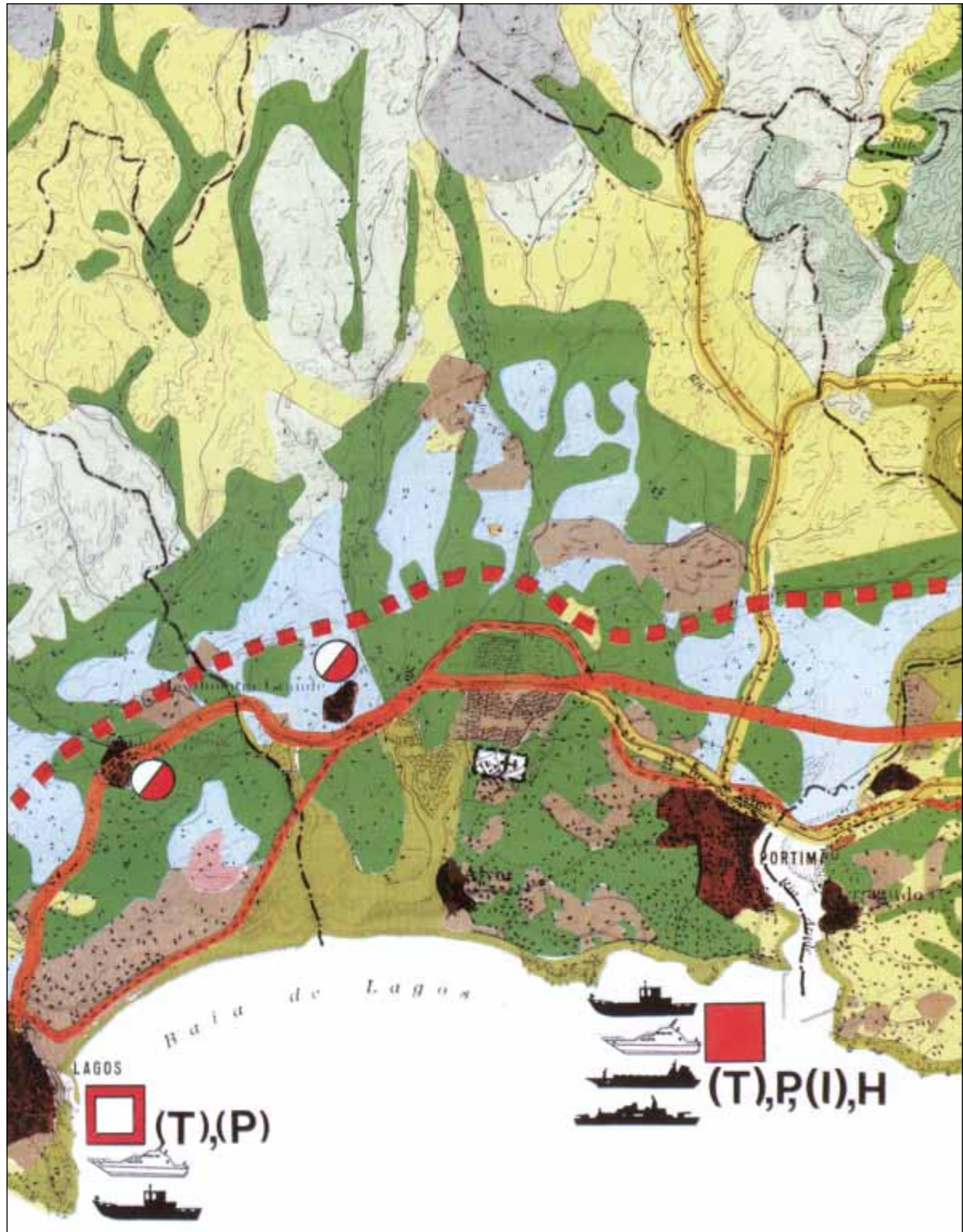
zemském povrchu poměrně přesně. Plán ukazuje plánovaný rozsah zastavěné plochy – zelené plochy/zóny, jež je nutno chránit, hodnotné krajinné oblasti a zemědělské zóny. Tento nástroj je podrobnější než některé z rámcových plánů, které následují, ale jeho působnost se vztahuje k mnohem větší ploše.



7. RAKOUSKO – Landesraumordnungsprogramm Nieder Österreich

Posledním plánem v této části je portugalský Plano Regional de Ordenamento do Território. Je to územní plán velkého územního celku v originálním měřítku 1:100 000. Všechny pozemky jsou opatřeny rozsáhlou klasifikací

využití ploch – například městské zóny, rozvojové zóny turistického ruchu a zemědělské zóny. Doprovodná dokumentace stanoví obecné zásady využití ploch a rozvoje na nich včetně využití zemědělské půdy.

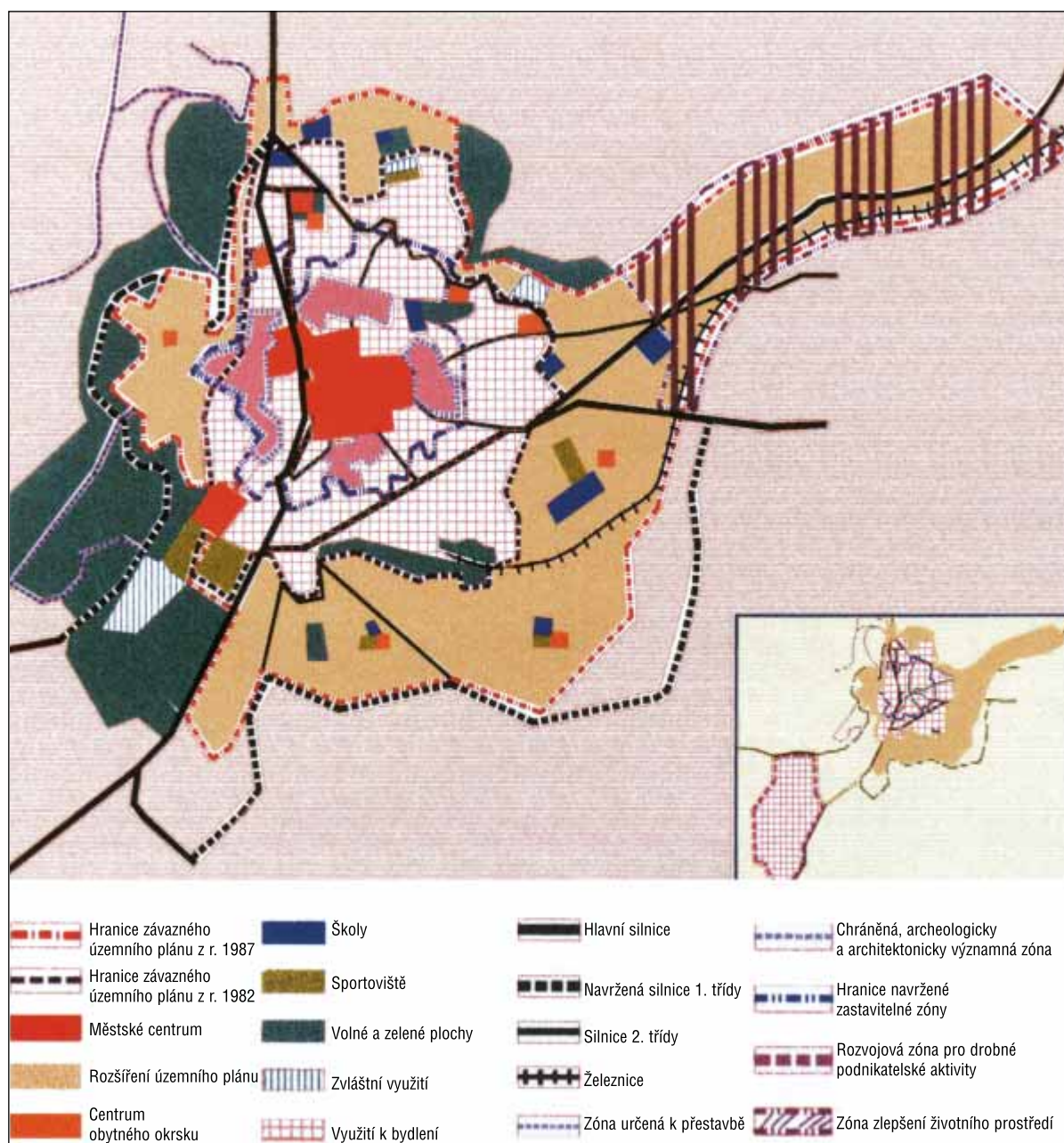


8. PORTUGALSKO – Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve

RÁMCOVÉ NÁSTROJE – ÚZEMNÍ PLÁNY VELKÉHO ÚZEMNÍHO CELKU (MASTER PLANS)

Příklady, které jsou zde uvedeny, ilustrují pestrost grafického znázornění různých skutečností, od obecných až po velmi specifické. První příklad z Řecka ukazuje, že takové územní plány poskytují přehled o aktuálním prostorovém uspořádání, jsou v nich určeny rozvojové plochy a vyznačeny zóny vyžadující zvláštní pozornost, např. zóny přestavby města.

Ostatní příklady uvedené v této části jsou vždy výřezem z plánu v původním měřítku. To umožňuje porovnat podrobnost těchto plánů. Dánský Kommuneplan obsahuje celou škálu plošně rozsáhlých obytných, komerčních, průmyslových a přírodních zón označených různými symboly. Německé, italské a španělské příklady jsou detailnější,



9. ŘECKO – Geniko Poleodomiko Schedio, Kozani



Část legendy

CÍLE URBANISTICKÉHO ČLENĚNÍ MĚSTA

	Cíl A1 Ochrana a modernizace občanského vybavení		Cíl F Zajištění služeb, drobného podnikání a distribuce v městském centru
	Cíl A2 Ochrana a modernizace památkově chráněných obytných budov		Cíl H1 Ochrana stávajícího architektonického a urbanistického charakteru města; omezení další výstavby a její realizace s ohledem na ochranu památek.
	Cíl C1 Vybudování nebo zmodernizování objektů ve vnitřním městě, využívaných ke komerčním účelům a službám.		Cíl H2: Totéž jako H1 a zároveň umožnění využití objektů primárně k bydlení, popř. k ušlechtilému využití jako kanceláří a institucí
	Cíl D Zajištění a zdokonalení aktivit provozovaných v městském centru		Cíl K Ochrana rekreačních zařízení včetně volných ploch.

10. IRSKO – Development Plan, Dublin



Část legendy:

	Soukromé zelené plochy se stávajícími budovami		Území určené k asanaci: (území určené pro výstavbu)	Regulovaná území	
	Zpevněné svahy: Příjmací aktivity Služby (písmenko = klasifikace)		Služby		Obytné území R2
	Les		Obytné území		Obytné území R3
			Terciární aktivity a vybavenost pro služby zákazníkům a firmám		Obytné území R4
			Veřejně prospěšná zařízení (univerzita, hudební akademie, atd.)		

11. ITÁLIE – Piano Regolatore Generale, Turin



Část legendy

	Hlavní centra		Zóny úřadů a služeb		Zemědělsky využívané území (ve venkovských oblastech)
	Místní centra		Území přístavu		Obce, kategorie 1
	Centrální zóny		Obytné území a území služeb		Obce, kategorie 2 (venkovské oblasti)
	Průmyslové zóny		Volné plochy		Chráněná území (pitná voda)
	Zóny lehkého průmyslu		Městské území ležící mimo hranice města (v městském území)		Nové zóny obchodů a služeb
			Zemědělsky využívané území, ekologicky významné (ve venkovských oblastech)		

12. DÁNSKO – Kommuneplan Odense 1993–2005

včetně uvedení např. poměru plochy pozemku k ploše všech podlaží, výšky zastavění a různých limitů bytové výstavby. Irský Development Plan je zajímavý tím, že u jed-











notlivých zón jsou uvedeny cíle urbanistického členění města, např. modernizace technického vybavení a ochrana budov občanského vybavení.



13. NĚMECKO – Flächennutzungsplan, Berlin

Část legendy:





Stavební území

-  Obytné území – poměr plochy pozemku k ploše všech podlaží větší než 1,5
-  Obytné území – poměr plochy pozemku k ploše všech podlaží max.1,5
-  Obytné území – poměr plochy pozemku k ploše všech podlaží max.0,8
-  Obytné území – poměr plochy pozemku k ploše všech podlaží max.0,4
-  Speciální stavební území – funkce hlavního města
-  Speciální stavební území – komerční charakter
-  Smíšené stavební území, M 1
-  Smíšené stavební území, M 2
-  Komerční zóna
-  Koncentrace maloobchodních prodejen

Městská infrastruktura

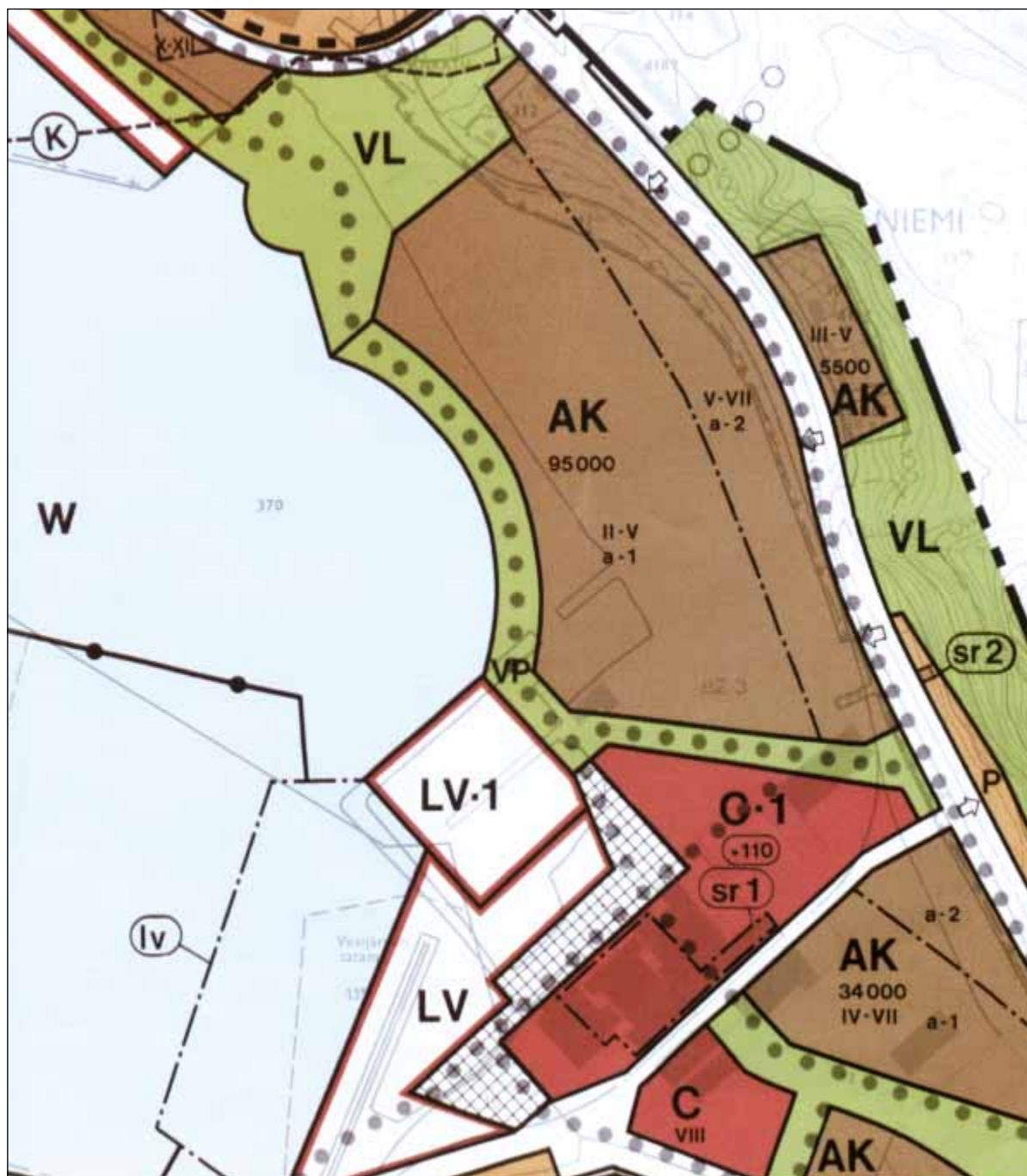
-  Škola
-  Kultura
-  Energie

Zásobování a odvoz

-  /  Území komerčního charakteru / Území smíšeného charakteru
-  /  Území s vysokým % volných ploch / Zemědělsky využívané území

Volné plochy, vodní plochy

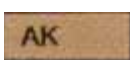
-  Zelené plochy



14. FINSKO – Osayleiskaava, Ankkurin, Lahti

Část legendy:

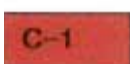
Směrný územní plán, Lahti
Místní plán, Ankkuri
SMĚRNÝ ÚZEMNÍ PLÁN – LEGENDA
Legenda k místní části



AK: Obytné území
Převážně vícebytové domy
Část území, vyhrazená pro úřady a služby



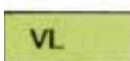
C: Městské centrum
Prostor pro úřady a služby; obytné budovy vhodné pro městské centrum



C-1: Městské centrum s plánovanými komunikacemi pro pěší
Prostor pro úřady a služby; obytné budovy vhodné pro městské centrum
Situční řešení města je třeba změnit a projekty přizpůsobit tak, aby mezi bloky domů zůstaly zachovány stávající spoje pro pěší a aby uvnitř bloků byly vytvořeny nové spoje pro pěší.



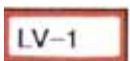
P: Plocha pro služby a správu
Veřejné a soukromé služby a správa



VL: Plocha pro místní rekreaci
Denní rekreační a sportovní aktivity
Nabídnout zařízení pro sportovní a jiné rekreační aktivity v malých budovách a infrastrukturu včetně příjezdu a parkování. Místní zalesněné plochy považovat za parky a jako s takovými s nimi i zacházet.
Chránit vodní plochy a přilehlé zalesněné plochy.



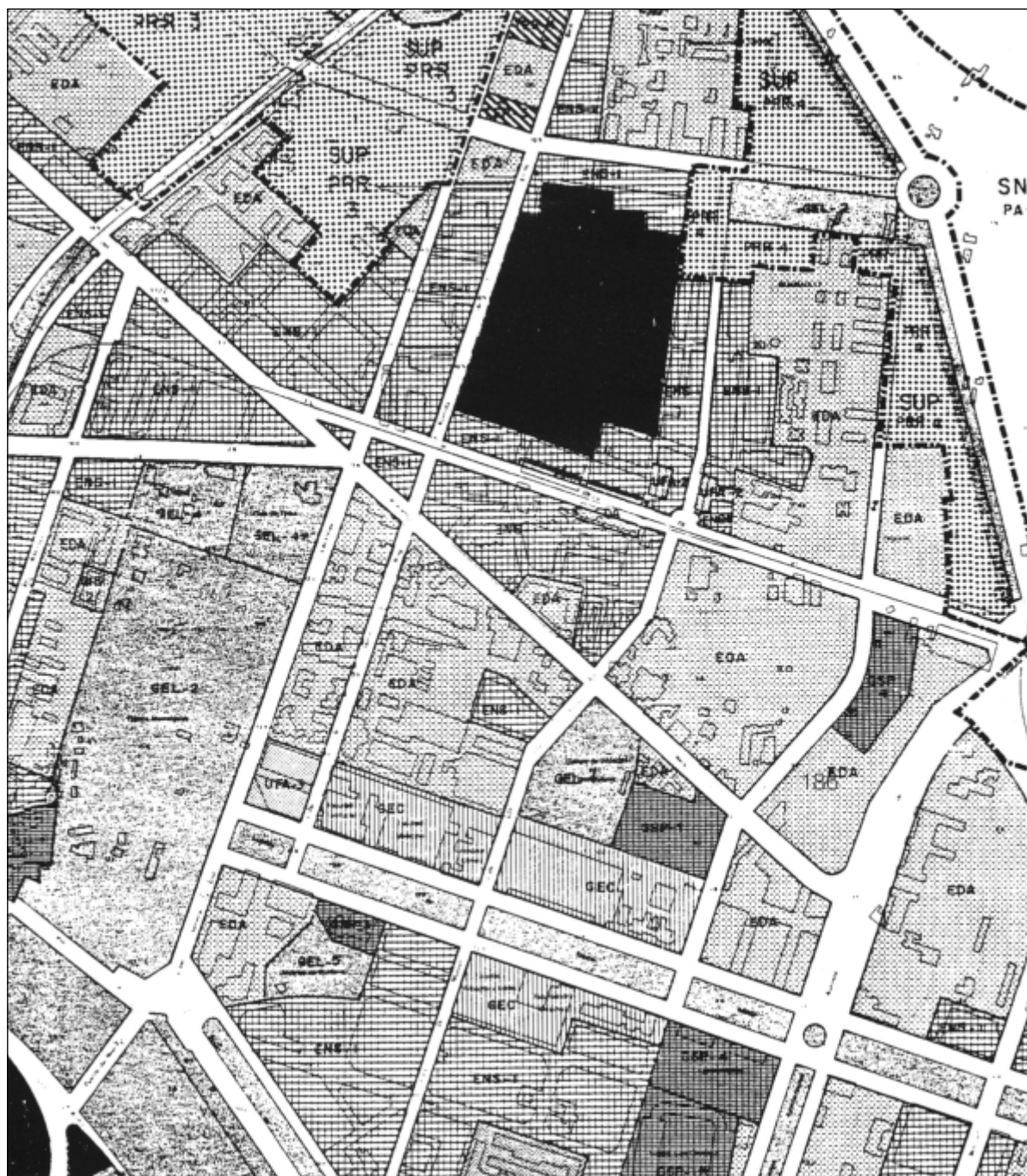
LV: Plocha pro dopravu po vodě
Přístavní a nábrežní zařízení, plochy pro skladiště, odbavování zásilek a služby související s lodní nákladní dopravou; parkoviště u jezera; s využitím se počítá také pro jiné vhodné aktivity dopravy po vodě (pravděpodobně pro osobní lodní dopravu a vodní sporty).



LV-1: Plocha pro dopravu po vodě, s nábrežními, jejichž využití je rezervováno pro místní obyvatele.
Přístavní a nábrežní zařízení, parkoviště u jezera a tržiště; zařízení pro jiné vhodné aktivity dopravy po vodě.
Nábreží je převážně rezervováno pro použití místními obyvateli.














W: Vodní plocha
Plocha jezera. Zvláštní pozornost je třeba věnovat udržení co nejvyšší čistoty vody.



15. ŠPANĚLSKO – Plan General (PGOU), Valencia

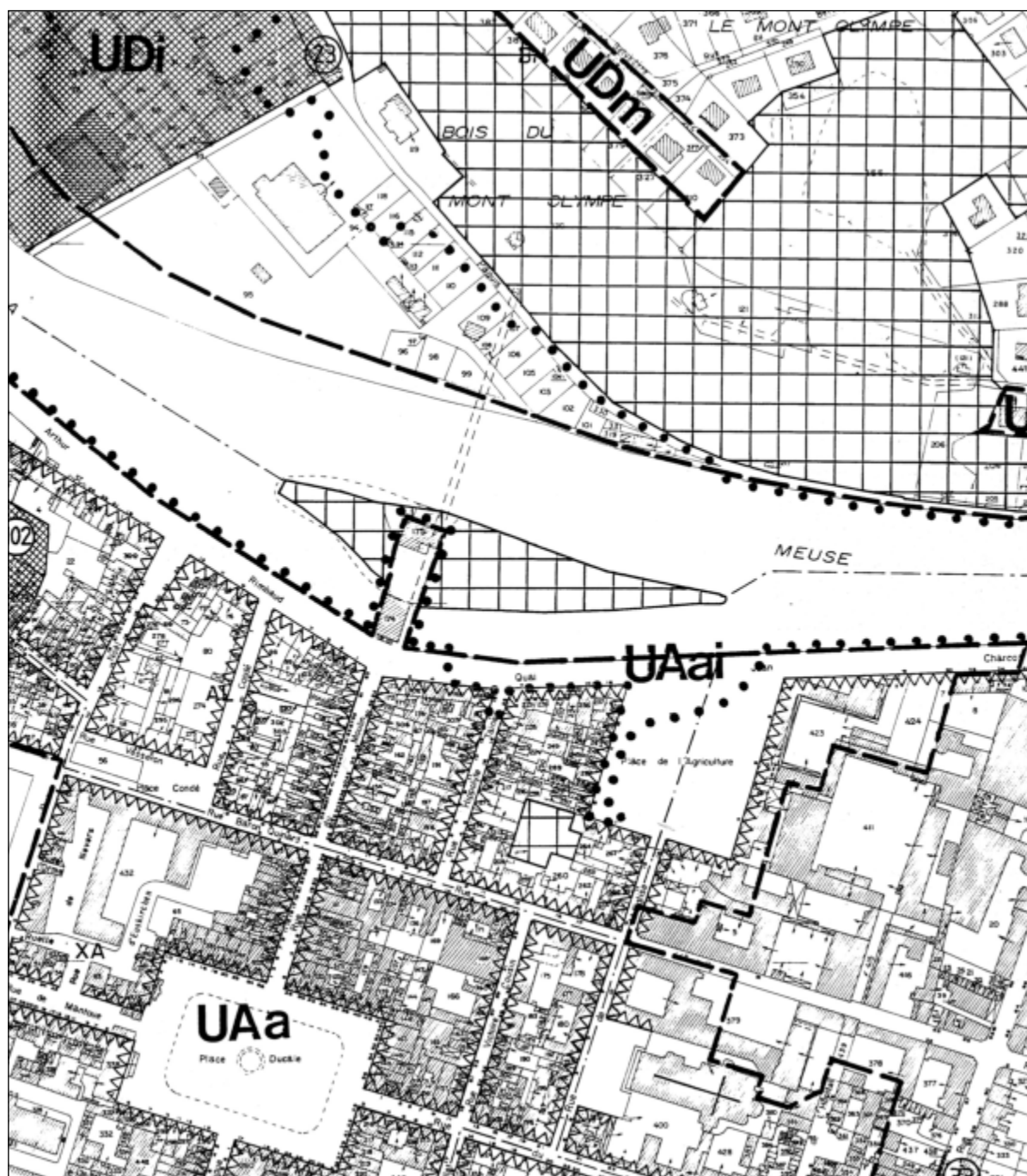
Část legendy:

Typy ploch (lokality)	
SU	SU: stavební plocha v intravilánu (současně zastavěné území)
SUP	SUP: zastavitelné území (doslova plocha, pro kterou se plánuje rozvoj)
SUNP	SUNP: nezastavitelné území (plocha, pro kterou se neplánuje rozvoj)
SNU	SNU: chráněná plocha
	Hranice plochy (lokality)
Území určené pro výstavbu	
	Hranice plochy určené k výstavbě
	Hranice chráněné plochy
	V intravilánu CHP-1: Ciutat Vella
	ENS ENS: NOVÝ ROZVOJ ENS-1 ENS-1: Nový rozvoj ENS-2 ENS-2: Chráněný nový rozvoj
	EDA EDA: Volná zástavba (open building)
	UFA UFA: Dům pro 1 rodinu UFA-1 UFA-1: "Cases de Poble" UFA-2 UFA-2: terasové domy
	TER TER: služby
Na plochách, pro které se plánuje rozvoj:	
	PRR PRR: plánováno převážně pro obytnou výstavbu
	PRT PRT: plánováno převážně pro sektor služeb
	PRI PRI: plánováno převážně pro průmyslovou zástavbu

REGULAČNÍ NÁSTROJE

Regulační nástroje zajišťují implementaci politik plánování vypracováním právních předpisů pro rozvoj zónování, umožněním akvizice pozemků pro veřejný sektor, řízením investic veřejného sektoru a jinými prostředky. Tento soubor regulačních plánů

osvětluje, jaká volba je pro tyto plány charakteristická. Francouzský Plan d'Occupation des Sols (POS) se řídí francouzským zákonem o kategoriích využití ploch k zónování. Například UA označuje využití centrálních ploch. Ostatní příklady (holand-



16. FRANCIE – Plan d'Occupation des Sols de la ville de Charleville-Mézières (POS)

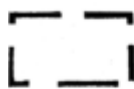
ský Bestemmingsplan a belgický Plan Particulier d'Aménagement) prezentují podrobnější přístup, přičemž charakteristika

každé parcely je podávána odděleně. Původní měřítko těchto příkladů bylo zmenšeno na 50 %.

Část legendy:



Hranice obce



Hranice plochy (zóny)



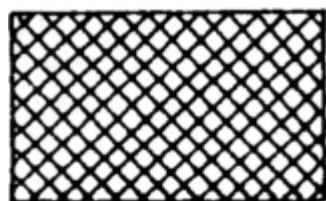
Průmyslová zóna



Hranice sektoru



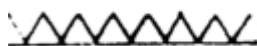
Chráněný les



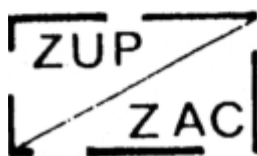
Lokalita rezervovaná pro veřejné stavby, zeleň, výstavbu silnic



Číslo úkonu



Zvláštní architektonický předpis















Hranice ZUP/ZAC



Část legendy:

VYUŽITÍ

	Domy pro jednu nebo více rodin		Víceúčelová stavba
	Domy pro více rodin (čl. 11 zákona o regionálním plánování)		Víceúčelová stavba
	Zvláštní obytné budovy		Možnost využití k pasivní rekreaci
	Zvláštní využití		Chráněná vodárenská oblast I, možno využít k pasivní rekreaci
	Firemní budovy		Víceúčelová stavba včetně možnosti využití místností jako kanceláří
	Hotely a restaurace		Dílny

17. NIZOZEMÍ – Bestemmingsplan Stadscentrum Omgeving Kronenburgerpark



Část legendy:

OBYTNÉ PLOCHY

- 11.1 Terasové domy
- 11.2 Dvojdomy
- 12 Pomocné (přidružené, doplňkové) budovy
- 13.1 Dvory a zahrady
- 13.2 Dvory a zahrady se společnými garážemi
- 14 **OBČANSKÉ A TECHNICKÉ VYBAVENÍ**

ZELEŇ

- 51 Veřejná zeleň

VEŘEJNÉ DOPRAVNÍ KOMUNIKACE A PLOCHY

- 61 Ulice a náměstí

18. BELGIE – Plan Particulier d'Aménagement á Court-Saint-Etienne (PPA)

Evropská komise

**Kompendium Evropské unie o systémech, politikách a zásadách územního plánování
(The EU compendium of spatial planning systems and policies)**

Luxembourg Office for Official Publications of the European Communities

Český překlad: Jan Bína
Redakce: Josef Markvart a Lubor Fridrich
Vydal: Ústav územního rozvoje
ve spolupráci s Odborem územního plánování
Ministerstva pro místní rozvoj
Brno, 2000
Tisk a sazba: Grafex s.r.o.