



Spolufinancované z Európskeho fondu regionálneho rozvoja

Inšpirujte tvorbu politiky na základe územných dôkazov

## APLIKOVANÝ VÝSKUM //

# Súhrnná správa

SUPER – Sustainable Urbanization and land-use Practices in European Regions  
(Postupy udržateľnej urbanizácie a územného plánovania v európskych regiónoch)

Súhrnná správa // november 2020



Tento Aplikovaný výskum sa uskutočňuje v rámci programu spolupráce ESPON 2020, ktorý je čiastočne financovaný z Európskeho fondu regionálneho rozvoja.

Jediným príjmom v rámci programu spolupráce ESPON 2020 je ESPON EZÚS (európske zoskupenie územnej spolupráce). Jednotnú operáciu v rámci programu vykonáva ESPON EZÚS a spolufinancuje ju Európsky fond regionálneho rozvoja, členské štáty a partnerské štáty EÚ, Island, Lichtenštajnsko, Nórsko a Švajčiarsko.

Obsah tejto publikácie nemusí nevyhnutne odrážať stanovisko členov monitorovacieho výboru ESPON 2020.

#### **Autor**

David Evers

#### **Projektový tím**

David Evers, Maarten van Schie, Lia van den Broek, Kersten Nabielek, Jan Ritsema van Eck, Frank van Rijn, Ries van der Wouden, PBL – Holandská agentúra pre posudzovanie životného prostredia (Holandsko), Volker Schmidt-Seiwert, Anna Hellings, Regine Binot, Lukas Kiel za podpory Jonathana Terschanského, BBSR – Spolkový ústav pre výskum výstavby, mestských záležitostí a územného rozvoja (Nemecko), Giancarlo Cotella, Umberto Janin Rivolin, Alys Solly, Erblin Berisha, Donato Casavola, Politecnico di Torino (Taliansko), Ivana Katurić, Mario Gregar, Sven Simov, Katarina Pavlek, Ranko Lipovac, URBANEX (Chorvátsko), Joaquin Farinós-Dasí, Albert Llausàs, Carmen Zornoza-Gallego, University of Valencia (Španielsko), Dorota Celinska-Janowicz, Adam Ploszaj, Katarzyna Wojnar, Varšavská univerzita, Centrum európskych regionálnych a miestnych štúdií – EUROREG (Poľsko), Mailin Gaupp-Berghausen, Erich Dallhammer, Bernd Schuh, Ursula Mollay, Roland Gaugitsch, Liudmila Slivinskaya, ÖIR GmbH - Rakúsky inštitút pre regionálne štúdie (Rakúsko), Tristan Claus, University of Ghent (Belgicko)

#### **Poradná skupina**

Tím podpory projektu: Isabelle Loris, Flámske ministerstvo životného prostredia (Belgicko), Tamara Slobodová, Ministerstvo dopravy a výstavby (Slovensko), Harald Noreik, Ministerstvo miestnej správy a modernizácie (Nórsko), Frederick-Christoph Richters, Ministerstvo energetiky a územného plánovania (Luxembursko), ESPON EZÚS: Marjan van Herwijnen (projektový expert), György Alföldy (finančný expert).

#### **Informácie o ESPON a jeho projektoch nájdete na [www.espon.eu](http://www.espon.eu)**

Webová lokalita poskytuje možnosť stiahnuť a preskúmať najnovšie dokumenty vypracované v rámci dokončených a prebiehajúcich projektov ESPON.

ISBN: 978-2-919795-39-0

#### **© ESPON, 2020**

Uverejnené v októbri 2020

Grafický návrh: BGRAPHIC, Dánsko

Tlač, reprodukcia alebo cenová ponuka je povolená za predpokladu, že je uvedený zdroj a kópia je postúpená ESPON EZÚS v Luxemburgu.

Kontakt: [info@espon.eu](mailto:info@espon.eu)



Spolufinancované z Európskeho fondu regionálneho rozvoja

Inšpirujte tvorbu politiky na základe územných dôkazov

**APLIKOVANÝ VÝSKUM //**

## **Súhrnná správa**

SUPER – Sustainable Urbanization and land-use Practices in European Regions  
(Postupy udržateľnej urbanizácie a územného plánovania v európskych regiónoch)

Súhrnná správa // november 2020



# Obsah

Zoznam máp .....	6
Zoznam obrázkov .....	7
1 Úvod .....	9
2 Prístup SUPER .....	10
3 Dôkazy o vývoji využívania pôdy .....	11
4 Dôkazy o zásahoch .....	13
5 Dôkazy o postupoch .....	14
6 Budúce spôsoby rozvoja.....	16
7 Závety a odporúčania .....	17
8 Použité zdroje.....	19

## Zoznam máp

Mapa 3.1 Vývoj mestského využitia vo vzťahu k vývoju obyvateľstva .....	12
Mapa 5.1 Miesta prípadových štúdií a iné zásahy analyzované v projekte SUPER.....	14
Mapa 6.1 Luxembursko v roku 2050 v kompaktnom (l), polycentrickom (m) a rozptylovom (r) scenári .....	16

## Zoznam obrázkov

Obrázok 2.1 Koncepčný rámec projektu SUPER.....	10
Obrázok 3.1 Pôda prevedená na mestské využitie v období rokov 2000 – 2018.....	11
Obrázok 4.1 Faktory úspešnosti zásahu.....	13

## Skratky

BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Spolkový ústav pre výskum výstavby, mestských záležitostí a územného rozvoja)
EEA	Európska environmentálna agentúra
ESPON	Európska sieť na pozorovanie územného rozvoja a súdržnosti
ESPON EZÚS	Európske zoskupenie územnej spolupráce ESPON
EÚ	Európska únia
FUA	Function Urban Area (funkčná mestská oblasť)
HDP	Hrubý domáci produkt
GES	Good Environmental Status (dobrý environmentálny stav)
IKT	Informačné a komunikačné technológie
IÚI	Integrované územné investície
JRC	Spoločné výskumné centrum EÚ
LAU	Lokálne administratívne jednotky
NUTS	Nomenklatúra územných jednotiek pre štatistické účely
OIR	Rakúsky inštitút pre regionálne štúdie
PBL	Holandská agentúra pre posudzovanie životného prostredia
POLITO	Politecnico di Torino
SDG	Sustainable Development Goal (cieľ udržateľného rozvoja)
SUL_NBS	Sustainable Use of Land and Nature-Based Solutions (udržateľné využívanie pôdy a riešenia blízke prírode)
SUPER	ESPON Sustainable Urbanization and Land Use Practices in European Regions (Postupy udržateľnej urbanizácie a využívania pôdy v európskych regiónoch)



# 1 Úvod

Pandémia COVID-19 nás prinútila prehodnotiť, ako a kde by sme mali žiť. Potrebujeme toľko parkovísk, letísk alebo dovolenkových rezortov, koľko sme si kedysi mysleli? Radšej by sme žili v kompaktných mestách s možnosťou pešieho prechodu, malomestských komunitách s dochádzaním alebo rozptýlených mestských regiónoch s priestrannými domami a záhradami? Rozhodnutia, ktoré dnes prijímame v súvislosti s rozvojom miest a využívaním pôdy, ovplyvnia naše fyzické životné prostredie na ďalšie desaťročia alebo dokonca storočia. A vzhľadom na to, že konverzia využívania pôdy je sociálne determinovaná – je to koniec koncov výsledok vedomých rozhodnutí, ktoré prijímajú ľudské bytosti – je to tiež niečo, čo môže byť ovplyvnené vedomými ľudskými zásahmi. Na politikách a postupoch záleží. Teraz je čas konať.

Toto okno príležitostí sa pripravuje na dlhý čas. V posledných rokoch sme boli svedkami niekoľkých štúdií na vysokej úrovni o rozširovaní miest (EEA & FOEN, 2016; OECD, 2018) a politických iniciatív EÚ (European Commission, 2011, 2012; European Commission & Joint Commission Resources, 2019; Urban Agenda, 2018). Vyhlásenie klimatickej núdze Európskym parlamentom v novembri 2019 možno považovať za ďalší dôvod na urýchlenie plánovacieho úsilia, ktoré sa zaoberá cieľmi udržateľnosti využívania pôdy (European Parliament, 2019). EÚ však nemôže urobiť viac. Sú to najmä vnútroštátne systémy územného riadenia a územného plánovania, ktoré riadia alebo sa pokúšajú riadiť využívanie pôdy prostredníctvom rôznych politických zásahov a s rôznou mierou úspešnosti. Vzhľadom na to, že tieto zásahy sa v rôznych vnútroštátnych kontextoch zakrývajú rôznymi spôsobmi, slúžia rozdielnym cieľom a vykonávajú sa na rôznych úrovniach rozsahu, kontext európskej politiky je veľmi heterogénny a roztrieštený (Couch et al., 2008). Ak chce Európa podporovať udržateľnú urbanizáciu a využívanie pôdy vo svojich regiónoch, je potrebné lepšie pochopiť, ako k tomu dochádza a aké zásahy môžu účinne zmeniť prevládajúce postupy v oblasti rozvoja pôdy.

Hlavným cieľom projektu ESPON SUPER je predložiť tieto dôkazy a poskytnúť odporúčania, ako je možné podporovať udržateľné využívanie pôdy a ako možno predchádzať neudržateľnej urbanizácii, ako ju obmedziť a/alebo kompenzovať v Európe, jej mestách a regiónoch. Konkrétne:

- poskytuje koncepčný rámec na pochopenie urbanizácie a dynamiky využívania pôdy;
- zhromažďuje a analyzuje dôkazy o urbanizácii a rozvoji využívania pôdy v priestore ESPON v období rokov 2000 – 2018;
- zhromažďuje a analyzuje dôkazy o politických zásahoch vrátane politik EÚ a ich relatívnej úspešnosti a udržateľnosti;
- prostredníctvom prípadových štúdií zhromažďuje a analyzuje dôkazy o tom, ako zásahy ovplyvňujú postupy využívania pôdy v rámci širokej rôznorodosti územných súvislostí;
- načrtáva komplexný rámec hodnotenia trvalej udržateľnosti a uplatňuje ho na tri scenáre urbanizácie do roku 2050 (kompaktný, polycentrický a rozptylový).

Táto súhrnná správa spája dôkazy zhromaždené v projekte SUPER tak, že poskytuje závery a odporúčania pre subjekty prijímajúce rozhodnutia (politikov), tvorcov politik (úradníkov) a ďalších odborníkov zapojených do urbanizácie a rozhodovaní o využívaní pôdy.

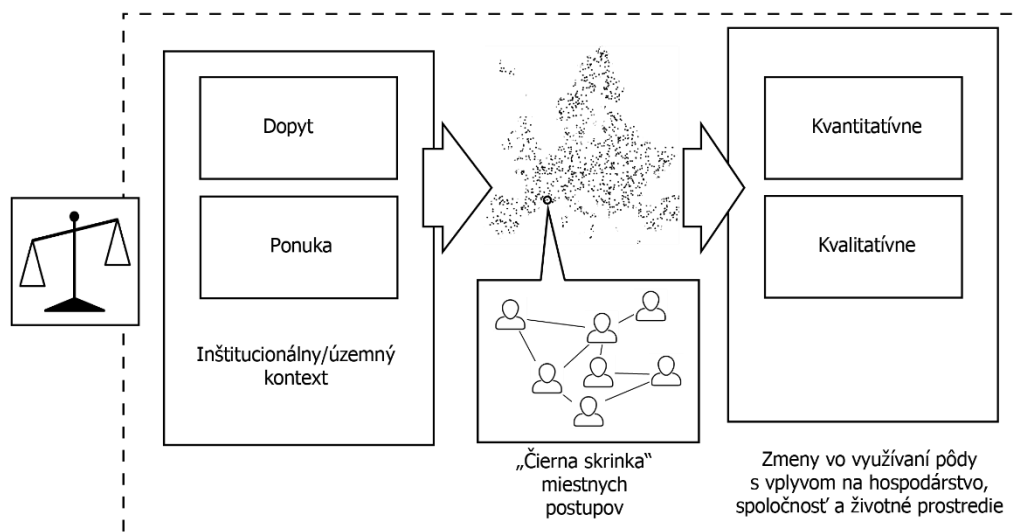
## 2 Prístup SUPER

Základná filozofia projektu je založená na jeho akronyme. Namiesto diskusie o životnom prostredí sa rozhodla dôrazne používať terminológiu, ktorá je čo najviac neutrálna a ktorá má vzťah k územnému riadeniu a územnému plánovaniu.

- **Udržateľnosť:** na tento pojem sa pozeráme zo širokej perspektívy, pričom sa zaoberáme časovým aspektom (napr. únosnosťou, generačnou spravodlivosťou), ako aj jeho tematickým aspektom (rovnováhou medzi hospodárskym, ekologickým a sociálnym rozmerom). Pridávame aj inštitucionálny aspekt (dlhovekosť zásahov, poslanie, dobrá správa vecí verejných).
- **Urbanizácia a využívanie pôdy:** pri opise konverzie pôdy na využívanie v mestách sa vyhýbame normatívnym pojmom, ako je „rozrastanie miest“ a „zaberanie pôdy“, a volíme neutrálnejšiu „urbanizáciu“. Vo všeobecnosti opisujeme mestskú formu z hľadiska kompaktného, polycentrického alebo difúzneho rozvoja.
- **Postupy:** konverzia pôdy z jedného využitia na druhé je ľudskou činnosťou, ktorá často zahŕňa systém územného plánovania. Postupy odkazujú na to, ako sa tieto rozhodnutia prijímajú.
- **Európske regióny:** územná rozmanitosť európskych regiónov ovplyvňuje urbanizačné tlaky, ako aj uskutočniteľnosť zásahov.

Cieľom projektu SUPER nie je len zmerať urbanizáciu a zmeny vo využívaní pôdy v Európe, ale aj vysvetliť, ako k tomu dochádza. Urbanizácia je výsledkom nespočetného množstva kolektívnych a individuálnych rozhodnutí, ktoré ľudia robia každý deň o tom, kde a ako chcú žiť, pracovať a zabávať sa v medziach toho, čo si môžu dovoliť, na čo majú čas a dosah. Pre lepšie pochopenie tohto problému bol navrhnutý koncepčný rámec, ktorý ilustruje hlavné relevantné vzťahy príčin a dôsledkov, ktorými sa riadi urbanizácia a zmena využívania pôdy.

**Obrázok 2.1** Koncepčný rámec projektu SUPER

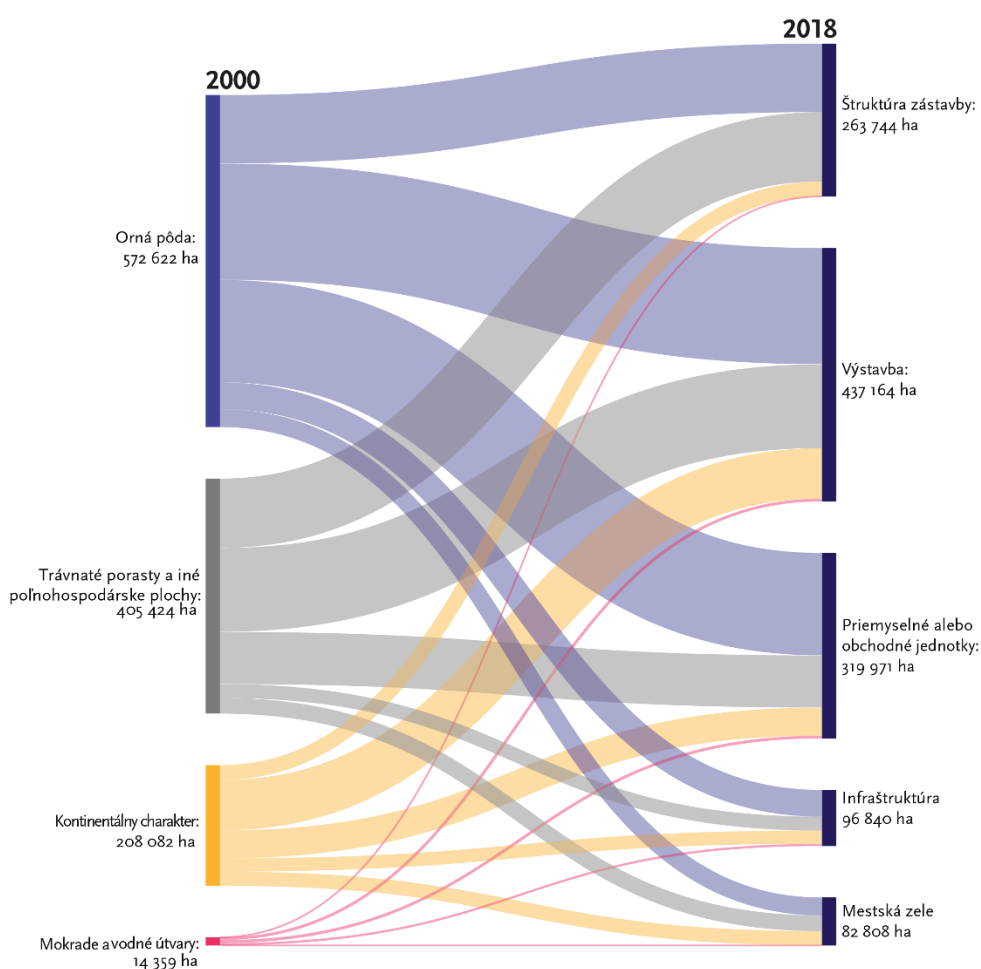


### 3 Dôkazy o vývoji využívania pôdy

V období rokov 2000 – 2018 prešlo o niečo menej ako 2,87 milióna hektárov pôdy z jednej hlavnej kategórie využitia pôdy do inej, čo predstavuje približne 0,6 % plochy priestoru ESPON. Takmer polovica z toho (1,26 milióna ha alebo 44 %) sa týkala konverzie na mestskú pôdu. Obrázok 2.1 zobrazuje pôvod a miesto určenia tejto konverzie využitia pôdy, pričom odhaľuje, že významná časť je v prechodnom stave (staveniská).

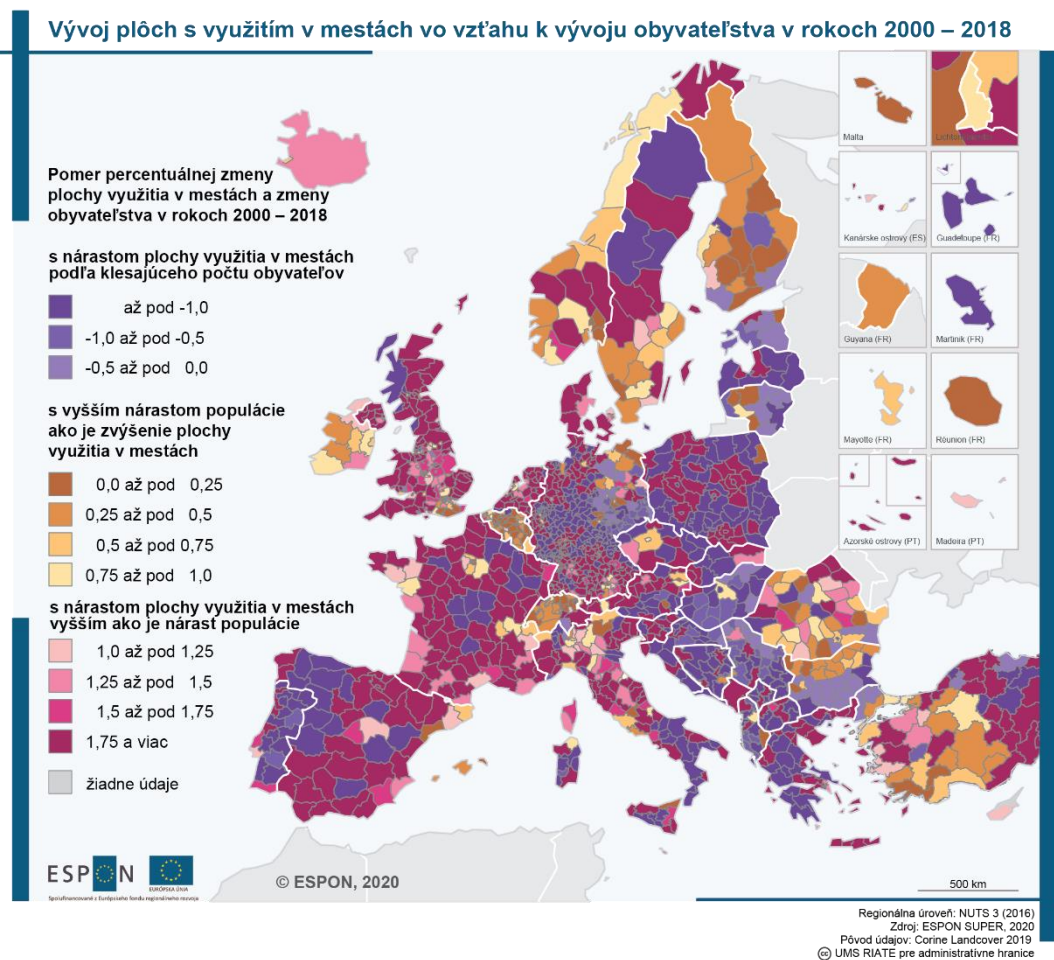
Väčšina tejto urbanizácie sa uskutočnila na úkor poľnohospodárskej pôdy (78 %). Len v Rumunsku (- 0,8 %) a Bulharsku (- 0,1 %) sa znížil podiel mestskej pôdy ako celku, väčšinou na účely nezastavaných plôch, ako sú staveniská alebo skládky. Celkovo sa 8,6-krát viac pôdy previedlo na mestské/umelé využitie ako naopak; väčšinou ide o jednosmerný proces.

**Obrázok 3.1** Pôda prevedená na mestské využitie v období rokov 2000 – 2018



Urbanizácia sa neuskutočnila rovnako vo všetkých krajinách a obdobiach. V rokoch po finančnej a hospodárskej kríze sa zmenila funkcia pôdy najmä v Španielsku a Írsku. Na druhej strane sa urbanizácia v Poľsku v rokoch po vstupe do EÚ takmer strojnásobila. V rokoch 2000 až 2018 sa takmer 20 % celej európskej urbanizácie uskutočnilo v Španielsku, za ktorým nasledovalo Francúzsko s 15 %. V poslednom období, od roku 2012 do roku 2018, sa vedenia ujalo Spojené kráľovstvo.

**Mapa 3.1 Vývoj mestského využitia vo vzťahu k vývoju obyvateľstva**



Do akej miery táto urbanizácia spĺňa preukázateľný dopyt? Aby sme to preskúmali, Mapa 3.1 ukazuje mieru urbanizácie v období rokov 2000 – 2018 vo vzťahu k vývoju populácie. Táto analýza dodáva dôveryhodnosť tvrdeniu, že súčasné trendy sú neudržateľné. Dokonca aj oblasti s vyľudňovaním zvyčajne stále vykazujú zvýšenie počtu umelých povrchov. Hlavnými oblasťami, v ktorých rast obyvateľstva prevýšil urbanizáciu, boli Belgicko, severné Bulharsko, Rumunsko a Švajčiarsko.

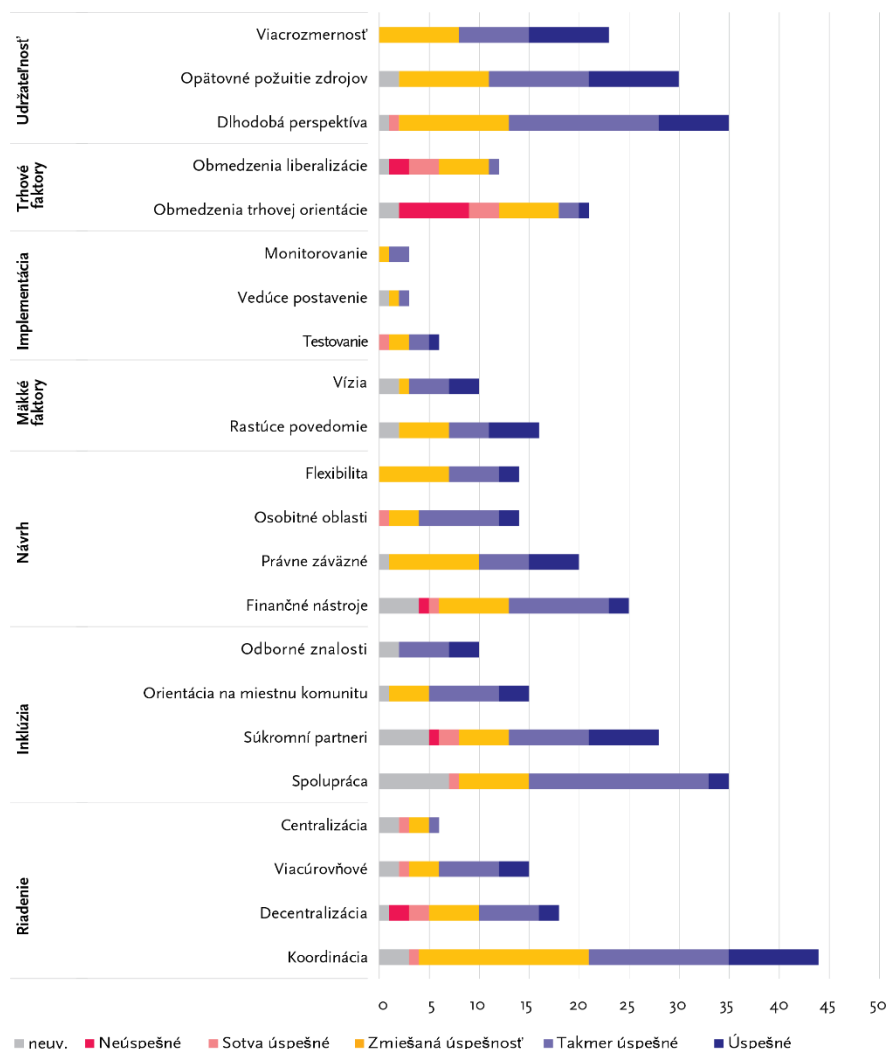
Na mieste je dôležité upozornenie. Náš hlavný súbor údajov, Corine Land Cover, môže prehliadnuť drobný rozvoj. V kombinácii s údajmi o obyvateľstve by to mohlo viesť k mylnému záveru, že urbanizácia je vysoko účinná a udržateľná, pretože využíva existujúce zastavané oblasti. V skutočnosti sa domy stále stavajú, len nie sú registrované. Namiesto obmedzenia rozširovania miest by mohlo dôjsť k rozptylu.

## 4 Dôkazy o zásahoch

Projekt SUPER zostavil databázu zásahov v Európe, ktoré ovplyvňujú alebo sa snažia ovplyvniť urbanizáciu a využívanie pôdy. Pomocou administratívneho výskumu a online prieskumu sa zistilo a bolo klasifikovaných podľa typu (obmedzovanie, zahusťovanie), nástroja (regulácia, stratégia), územia/rozsahu a iných veličín 235 identifikovaných zásahov.

Táto databáza bola analyzovaná s cieľom extrahovať faktory úspešnosti a udržateľnosti. Analýza odhalila, že tieto opatrenia boli veľmi závislé od kontextu: jeden typ zásahu (napr. hranica rastu) by mohol byť úspešný v jednom regióne a neúspešný niekde inde. Ďalším skúmaním sa zistilo, že pre určenie úspešnosti a udržateľnosti je relevantných viac ako 40 rôznych faktorov zoskupených do 7 kategórií. Najvyraznejšie z nich sú uvedené na Obrázok 4.1.

Obrázok 4.1 Faktory úspešnosti zásahu



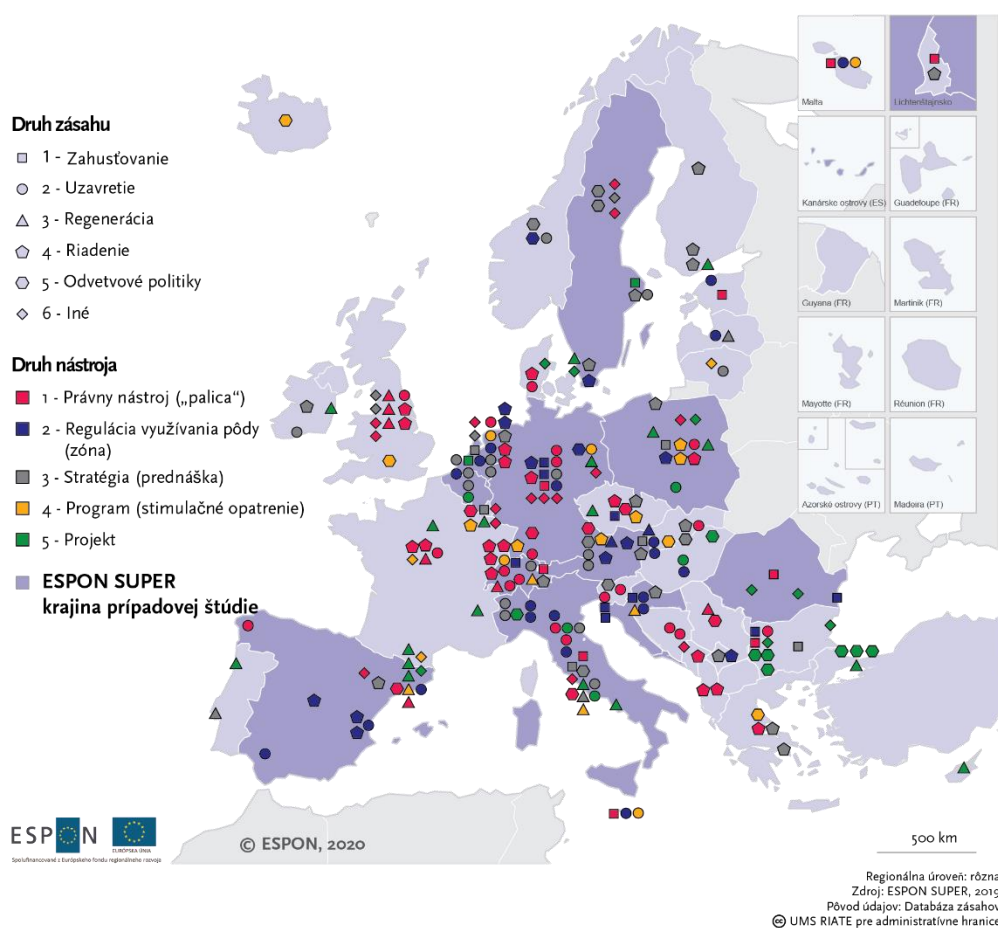
Hoci projekt SUPER neobjavil zaručené recepty na úspech, mnohé jednotlivé príklady zásahov a ich úspešnosti môžu tvorcom politiky poskytnúť inšpiráciu. Príkladom je národný program rozvoja infraštruktúry v Luxembursku, povolenie pridať ďalšie poschodia na Malte, urbanizačné stropy v pobrežnom Španielsku a fiškálne pravidlá v Taliansku a Estónsku. Z analýzy takisto vyplynulo, že politiky EÚ môžu mať a majú vplyv na urbanizáciu a využívanie pôdy, ale čím sú politiky účinnejšie, tým menej priamy účinok majú.

## 5 Dôkazy o postupoch

Kľúčovým prepojením medzi pozorovanými hnacími silami (napr. hospodárskymi a demografickými trendmi a zásahmi) a pozorovaným výsledkom meniaceho sa využívania pôdy je „čierna skrinka“ miestnych postupov. Miestne postupy sú určované interakciou zainteresovaných strán v čase, a preto si vyžadujú dôkladné znalosti. Aby sa tieto postupy preskúmali v kontexte, v rámci projektu SUPER sa uskutočnilo 11 prípadových štúdií, ktoré zdôraznili vplyv konkrétneho zásahu. Uskutočnilo sa viac ako 100 podrobných rozhovorov s kľúčovými zainteresovanými stranami, vykonali sa analýzy siete a posúdenia udržateľnosti na kľúčových dokumentoch.

Pri výbere bolo snahou maximalizovať rozmanitosť: prípady sú na rôznych úrovniach rozsahu, sú geograficky rozložené (pozri Mapa 5.1), majú rôzne územné charakteristiky a rôzne typy zásahov.

**Mapa 5.1** Miesta prípadových štúdií a iné zásahy analyzované v projekte SUPER



Všetky zásahy v rámci prípadových štúdií vo väčšej alebo menšej miere zmenili spôsob, akým sa územné plánovanie vníma a praktizuje, a to tak medzi inštitucionálnymi zainteresovanými stranami, ako aj medzi širokou verejnosťou. To naznačuje, že zásahy môžu ovplyvniť a ovplyvňujú urbanizáciu a postupy územného plánovania. Úspešné aj menej úspešné skúsenosti ponúkajú v tejto súvislosti cenné ponaučenia:

#### **Držať sa svojej plánovacej tradície nie je vždy zlá vec.**

Mestu Štokholm napríklad umožnila naďalej stavať na pozitívnych skúsenostiach z viac ako 50-ročného sociálneho a environmentálne uvedomelého mestského plánovania a švajčiarskym občanom umožnila aktívne sa zapájať do rozhodnutí, ktoré ovplyvňujú kvalitu ich životného prostredia.

#### **Porušenie plánovacích konvencií sa tiež môže vyplatiť.**

Niekoľko úspešných zásahov v krajinách ako Rakúsko, Belgicko, Taliansko a Španielsko dokazuje, že stratégie spolupráce a otvorenejšie rozhodovacie procesy pomaly nahrádzajú rozhodnutia o rozvoji založené na konkurenčnom vlastnom záujme a vedené jedným orgánom.

#### **Získavanie srdc a myslí plánovacím žargónom.**

Všetky skúmané zásahy zanechali stopu v spôsobe, akým si je obyvateľstvo vedomé a často zapájané do procesov územného plánovania a rozvoja. Niekoľko zainteresovaných strán internalizovalo vo svojich každodenných postupoch a diskusiách pomerne špecializovanú slovnú zásobu a argumenty, ale požiadavka na sprístupnenie plánovacieho jazyka pre všetkých pretrváva.

#### **Nad rámec účasti, angažovanosti a splnomocnenia.**

Mnohé zo skúmaných zásahov údajne podporili väčší zmysel pre spoluzodpovednosť pri riadení územného plánovania prostredníctvom rozsiahlych procesov účasti. Na to, aby sa tak stalo, je potrebné brať vážne účasť na plánovaní opatrení. V tejto súvislosti možno považovať za osvedčené postupy rakúsku a švédsku štúdiu.

#### **Od regulácie po (regulované) integrované plánovanie.**

Tento model je najviac viditeľný skôr v prípade iniciatív vedených miestnymi a regionálnymi správnyimi orgánmi než na vyšších stupňoch. Napriek všeobecnému trendu vzdať sa v územnom plánovaní a rozvoji od regulačných dohovorov, pre mnohé zásahy sa považuje za nevyhnutný základný súbor záväzných noriem.

#### **Poučenie zo skúseností.**

V žiadnom prípade sa úplne nepodarilo oddeliť hospodársky rast od zaberania pôdy bez ohľadu na lokalitu, tradíciu alebo hojnosť plánovania. Zásahy však prispeli k budovaniu skúseností, poznatkov a prostredníctvom zmeny zmýšľania položili základy pre udržateľnejšie postupy využívania pôdy.

#### **Snívajte o veľkých príležitostiach a chopte sa ich.**

Zdá sa, že inovačné nástroje na podporu spolupráce založenej na kolektívnej vízii sú úspešnejšie. Osobitnými inováciami uvedenými v prípadových štúdiách sú verejná kartografická databáza na podporu optimálneho pridelovania použítí, schémy finančnej kompenzácie a prerozdeľovania a banka poľnohospodárskej pôdy.

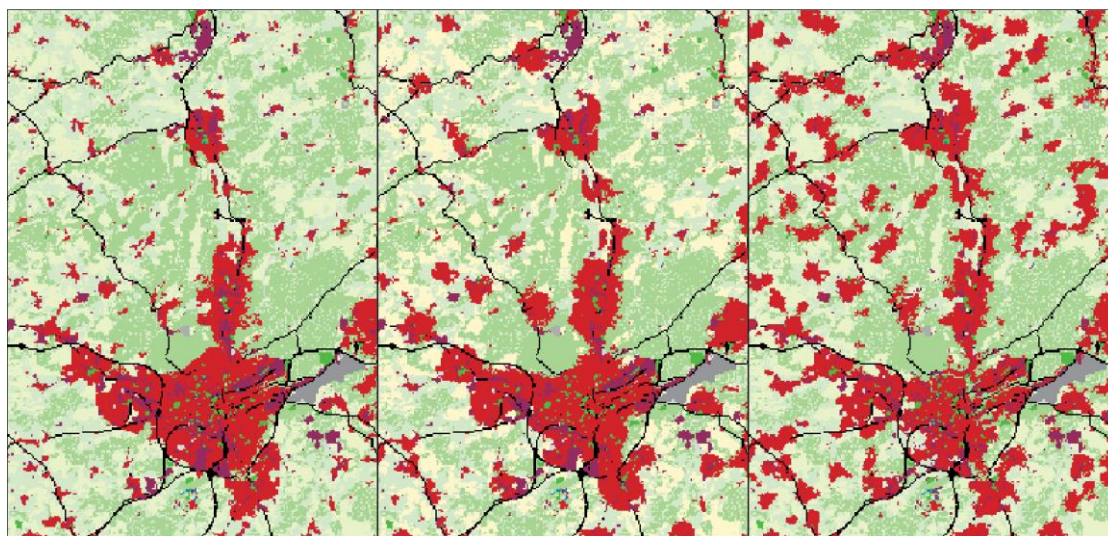
#### **Práca v tandeme:**

Úloha EÚ. Mnohé prípady boli ovplyvnené EÚ buď preto, že sa zrodili z komunitárneho mandátu, alebo prostredníctvom smerníc, zásad, ideálov EÚ atď. V niekoľkých prípadoch poskytli pozitívny stimul najmä normy EÚ týkajúce sa účasti verejnosti, ochrany životného prostredia a inštitucionálnej zodpovednosti.

## 6 Budúce spôsoby rozvoja

Projekt SUPER vypracoval tri scenáre založené na rôznych spôsoboch urbanizácie. Tieto scenáre zachovávajú konštantné vonkajšie faktory (napr. demografický a makroekonomický rozvoj, technológiu a zmenu klímy), takže rozdiely sú spôsobené spoločenskými postojmi. Tieto scenáre boli vizualizované pomocou modelu pridelovania využívania pôdy LUISETTA, ktorý navrhlo Spoločné výskumné centrum EÚ.

**Mapa 6.1** Luxembursko v roku 2050 v kompaktnom (l), polycentrickom (m) a rozptylovom (r) scenári



**Kompaktný scenár** predpokladá, že od roku 2020 sa bude v celej Európe presadzovať politika obmedzovania rozširovania miest, aby sa zabránilo plytvaniu a náhodnej urbanizácii, ktorá vedie k zničeniu prírodných zdrojov a narúša životaschopnosť miest. Na dosiahnutie tohto cieľa sa uskutočnil výber z politik, ktoré sa v minulosti osvedčili, ako aj niektoré inovácie. Cieľom je najmä to, aby polovica všetkého dopytu po mestskej pôde bola uspokojená v rámci existujúcej mestskej štruktúry a zvyšok v blízkosti veľkých miest. Do roku 2050 sa prázdne miesta vo väčších mestách a v ich blízkosti zaplnia.

**Polycentrický scenár** predpokladá, že od roku 2020 sa bude v celej Európe presadzovať politika vytvárania mestských zoskupení s cieľom vyhnúť sa nevýhodám náhodnej urbanizácie, ktorá vedie k zničeniu prírodných zdrojov a oslabuje životaschopnosť miest, ako aj obmedzovania rozširovania miest, čo by spôsobilo problémy veľkomiest. Dôkladný výber sa uskutočnil z politik udržateľného rozvoja miest, ktoré sa v minulosti osvedčili, ako aj z niektorých inovácií. Cieľom je najmä to, aby tretina celkového dopytu po mestskej pôde bola uspokojená v rámci existujúcej mestskej štruktúry a zvyšok v menších mestách, najlepšie v blízkosti železničných staníc. Do roku 2050 sa verejná doprava a mestský rozvoj budú budovať čoraz súbežnejšie.

**Z rozptylového scenára** vyplýva, že od roku 2020 sa v celej Európe bude podporovať politika rozptylu miest s cieľom umožniť a podporiť život na vidieku. Prevažoval názor, že občania by mali mať väčšiu kontrolu nad tým, kde a ako chcú žiť. Na dosiahnutie tohto cieľa sa zjednodušili plánovacie rozhodnutia a zmiernili kontroly využívania pôdy. Samospráva je stimulovaná veľkorysými fiškálnymi opatreniami na výstavbu domov, súkromnú dopravu a energetickú nezávislosť. Cieľom je najmä to, aby bol všetok dopyt po mestskej pôde uspokojený pozdĺž ciest na vidieku. Do roku 2050 bývanie vytlačí poľnohospodárstvo v regiónoch s vysokým rastom.



## 7 Závery a odporúčania

Závery projektu SUPER sú výsledkom diskusií v rámci projektového tímu a konzultačnej skupiny ESPON. Bohužiaľ, plánované aktivity so zainteresovanými stranami na overenie týchto výsledkov boli vážne narušené pandemiou COVID-19. Vzhľadom na to by sme chceli do programu diskusie zaradiť päť bodov.

### NÁLEZ

#### Poučte sa z minulosti a budúcnosti

Urbanizáciu možno do veľkej miery vysvetliť vývojom obyvateľstva a sociálno-ekonomickým rozvojom. Napriek tomu je tento tlak vždy sprostredkovaný postupmi miestneho rozvoja. V prípadových štúdiách sme často videli, že zásahy sú reakciami na vývoj alebo postupy, ktoré sa považujú za nežiaduce alebo neudržateľné. Vzhľadom na to by sa predpokladaná hospodárska kríza po pandémii COVID-19 mala prejavovať v budúcich rozhodnutiach o využívaní pôdy, čím by sa v konečnom dôsledku zmenila mapa Európy.

V závislosti od toho, ako pandémia ovplyvní verejnú mienku, by sme mohli vidieť radikálne nové preferencie v oblasti bývania a lokalizácie podnikov, ktoré by presunuli urbanizačný tlak na nové lokality. To podčiarkuje dôležitosť tvorby a používania scenárov politiky, ako sú tie, ktoré boli vypracované v rámci projektu SUPER, s cieľom preskúmať (ne)výhody rôznych vývojových trajektórií (napr. kompaktných, polycentrických a rozptylových). Takisto poskytuje základ pre diskusiu o synergiách a kompromisoch, pokiaľ ide o udržateľnosť.

### NÁLEZ

#### Zásahy môžu ovplyvniť a aj ovplyvňujú urbanizáciu a využívanie pôdy.

V rámci projektu SUPER sa zistilo, že je možné navrhnuť zásahy, ktoré upravujú výnosy alebo orientáciu zainteresovaných strán, a tým aj ich správanie v procese rozvoja, na udržateľnejšie ciele pomocou kombinácie stimulačných a penalizačných opatrení a prednášok. Databáza je plná príkladov, ktoré zvyšujú náklady spojené s „budovaním na zelenej lúke“ alebo ich znižujú z dôvodu regenerácie a opätovného vymedzovania pozemkov na výstavbu.

Aj keď nie je možné merať vplyv takýchto zásahov na vývoj využívania pôdy (neexistuje žiadna kontrolná skupina, ktorá by nám povedala, čo by sa inak stalo), prípadové štúdie poskytujú prehľad o tejto záležitosti: zainteresované strany zapojené do procesu rozvoja v drivej väčšine tvrdili, že zásahy mali vplyv na štandardné postupy rozvoja.

**NÁLEZ****Európske politiky môžu udržateľnosť podporovať alebo podkopávať**

Analýza politík EÚ ukázala, že napriek tomu, že nemajú žiadnu formálnu právomoc v oblasti územného plánovania, existujú podstatné dôkazy, ktoré ukazujú, že majú významný vplyv na urbanizáciu a využívanie pôdy. Môžeme sa preto domnievať, že ak chce EÚ uprednostniť udržateľné využívanie pôdy, mala by sa snažiť zosúladiť svoje politiky s týmto cieľom. EÚ by napríklad mohla pomôcť znížiť spotrebu pôdy v rámci štrukturálnych fondov tým, že udržateľné využívanie pôdy by sa stalo predpokladom finančnej podpory. Ďalším krokom by bolo, keby EÚ pomohla členským štátom rozvíjať udržateľnejšie postupy urbanizácie a využívania pôdy, napríklad poskytovaním informácií o najlepších postupoch. Za prvý krok v tomto smere možno považovať príručku udržateľnej urbanizácie a využívania pôdy projektu SUPER.

**NÁLEZ****Potrebná je územná diferenciácia**

Je ťažké celkovo posúdiť udržateľnosť na celoeurópskej úrovni, pretože distribúcia rozvoja je veľmi heterogénna. Napríklad v niektorých častiach Európy pozorujeme známky intenzifikácie poľnohospodárstva a v iných vidíme upúšťanie od poľnohospodárstva. V niektorých častiach Európy vidíme silný rast miest a v iných naopak pokles. Okrem toho sú účinky tohto vývoja veľmi heterogénne a často zahŕňajú miestny kompromis medzi rôznymi rozmermi udržateľnosti. Napríklad nárast mestskej štruktúry na obyvateľa naznačuje viac obytného priestoru a lepšiu dostupnosť bývania (sociálna udržateľnosť), ale nižšiu efektívnosť z hľadiska spotreby pôdy (environmentálna udržateľnosť). Podobne analýza intervencií ukazuje veľmi malú pravidelnosť, pokiaľ ide o to, čo funguje a prečo. Úspešné zásahy v niektorých regiónoch v ďalších zlyhávajú. To naznačuje, že všeobecné ciele alebo univerzálne nariadenia majú len obmedzenú hodnotu pre riadenie urbanizácie a využívania pôdy.

**NÁLEZ****Proaktívne dlhodobé holistické myslenie napomáha krátkodobej implementácii**

Z volebných dôvodov je pre politikov často lákavé sústrediť sa na rýchle riešenia konkrétnych a naliehavých problémov namiesto riešenia zložitých dlhodobých otázok, ktoré si vyžadujú komplexnejší prístup. Prípadové štúdie poukázali na jasnú potrebu začleniť zásahy do jasnej a komplexnej stratégie alebo vízie, ktorá sa vzťahuje na všetky relevantné témy a zahŕňa všetky príslušné zainteresované strany.

Vízia môže umožniť, aby sa zásah vnímal ako súčasť širšej stratégie, v rámci ktorej sa rozhodnutia o využívaní pôdy neprijímajú na základe oportunitizmu, účelnosti alebo jurisdikčnej politiky. Namiesto toho sa považujú za optimalizujúce využívanie pôdy z hľadiska tematickej udržateľnosti a vedú k lepšej budúcnosti (dočasná udržateľnosť). Zdá sa, že rozsiahle zásahy, ak sú úspešné pri dosahovaní svojho cieľa, majú najlepšiu šancu byť udržateľné vo všetkých troch dimenziách.

## 8 Použité zdroje

- Couch, C., Petschel-Held, G., & Leontidou, L. (2008). *Urban Sprawl in Europe: Landscape, Land-Use Change and Policy*. John Wiley & Sons.
- EEA, & FOEN. (2016). *Urban sprawl in Europe*. European Environment Agency and Swiss Federal Office for the Environment. <http://bookshop.europa.eu/uri?target=EUB:NOTICE:THAL16010:EN:HTML>
- European Commission. (2011). *Roadmap to a Resource Efficient Europe, 1067-8 final*. European Commission.
- European Commission. (2012). Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing. *Commission Staff Working Document*.
- European Commission, & Joint Commission Resources, I. (2019). *The future of cities: Opportunities, challenges and the way forward*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2760/375209>
- European Parliament. (2019, November 29). *The European Parliament declares climate emergency | News | European Parliament*. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20191121IPR67110/the-european-parliament-declares-climate-emergency>
- OECD. (2018). *Rethinking Urban Sprawl: Moving Towards Sustainable Cities*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264189881-en>
- Urban Agenda. (2018). *Sustainable Use of Land and Nature-Based Solutions Partnership: Action plan*.







Spolufinancované z Európskeho fondu regionálneho rozvoja

Inšpirujte tvorbu politiky na základe územných dôkazov

[espon.eu](http://espon.eu)



## **ESPON 2020**

### **ESPON EZÚS**

4 rue Erasme, L-1468 Luxembourg  
Luxemburské veľkovevodstvo  
Telefón: +352 20 600 280  
E-mail: [info@espon.eu](mailto:info@espon.eu)  
[www.espon.eu](http://www.espon.eu)

Jediným príjemcom v rámci programu spolupráce ESPON 2020 je ESPON EZÚS. Jednotnú operáciu v rámci programu vykonáva ESPON EZÚS a spolufinancuje ju Európsky fond regionálneho rozvoja, členské štáty a partnerské štáty EÚ, Island, Lichtenštajnsko, Nórsko a Švajčiarsko.

### **Vylúčenie zodpovednosti**

Táto správa nemusí nevyhnutne odrážať stanovisko členov monitorovacieho výboru ESPON 2020.