

ES PON



Co-funded by
the European Union
Interreg



STRUČNÝ PREHĽAD POLITIKY

Trajektórie nulového záberu pôdy

Politiky a postupy naprieč
Európou

OKTÓBER 2024



V rámci Európskej zelenej dohody si stratégia EÚ v oblasti biodiverzity do roku 2030 kladie za cieľ chrániť prírodu a zvrátiť degradáciu ekosystémov (Európska komisia, 2020). V tejto stratégii sa uvádza, že "... príroda sa nachádza v krízovom stave" a že zaberanie pôdy patrí medzi hlavné priame príčiny úbytku biodiverzity. Všetky členské štáty EÚ a partnerské štáty čelia problémom s rastúcim tlakom na pôdu a krajinu, pričom podľa výskumov je viac ako 60 % pôdy v EÚ v nezdravom stave. Európska komisia sa snaží túto situáciu zlepšiť prostredníctvom stratégie pre pôdu a návrhu zákona o monitorovaní pôdy. Jedným z dlhodobých cieľov stanovených v stratégii pre pôdu je dosiahnuť nulový záber čistej pôdy (no net land take – NNLT) do roku 2050.

Tento politický dokument má prispieť k dosiahnutiu cieľa NNLT pomocou diskusie o potrebe operatívnej definície záberu pôdy, spôsobom implementácie opatrení na splnenie cieľa NNLT a diskusiami na tému NNLT v rôznych krajinách. Taktiež má inšpirovať stakeholderov na rôznych úrovniach správy predstavením implementovaných prístupov v rôznych regiónoch a členských štátoch na riešenie potenciálnych výziev.

KLÚČOVÉ POLITICKÉ POSOLSTVÁ

Politické diskusie o NNLT sú aktuálne a citlivé. Zahŕňajú pridelovanie čoraz vzácnejšieho zdroja pôdy rôznym legitímnym, avšak zároveň konkurenčným cieľom verejnej politiky, medzi ktoré patrí bytová výstavba, umiestňovanie nových ekonomických aktivít, zachovanie pôdy pre poľnohospodárstvo, rozvoj dopravnej infraštruktúry, ochrana prírodných oblastí atď.

Hoci sa na kontinentálnej úrovni zdá byť cieľ podporovať šetrné využívanie pôdy dosiahnuteľný, najmä vďaka nižšiemu demografickému tlaku a potenciálu zlepšiť efektívnosť využívania pôdy, európske krajiny a predovšetkým regióny sa musia vysporiadať s veľmi heterogénnymi územnými profilmi, pokiaľ ide o spotrebu pôdy a potreby vlastného sociálneho a hospodárskeho rozvoja.

S cieľom poukázať na možné cesty k zelenému prechodu na rôznych územných úrovniach tento dokument ⁽¹⁾ navrhuje nasledujúce kľúčové politické posolstvá.

- Vo všeobecnosti sa snaha o NNLT považuje za zmysluplné úsilie, pokiaľ sa nepovažuje za cieľ sám osebe. Najslubnejším spôsobom, ako dosiahnuť tento cieľ, je integrovať jeho implementáciu do širšej transformácie územných a sektorových politík, vrátane bývania, mobility,

ochrany životného prostredia, hospodárskeho rozvoja a poľnohospodárstva.

- Na zosúladienie cieľov zachovania kvality pôdy a udržateľnej urbanizácie je potrebná politická diskusia a medzivládna spolupráca. Okrem toho sa predpokladá, že na európskej úrovni bude prijatá definícia NNLT, ktorú budú zdieľať členské štáty a regióny s cieľom uľahčiť zmysluplnú nadnárodnú diskusiu a spoluprácu.
- Na vytvorenie spoločných miestnych trajektórií je potrebné zosúladiť záujmy stakeholderov a viesť prierezové dialógy medzi jednotlivými sektormi politiky. Hoci nie všetci majú rovnaké požiadavky, na zabezpečenie priestorovej spravodlivosti a rovnosti je potrebné vypočítať všetky potreby. Porozumenie potrebám stakeholderov a identifikácia win/win stratégií sú kľúčovými pozíciami, ktoré môžu regióny zaujať v mnohých krajinách.
- Ekonomický model na implementáciu NNLT ešte nebol vytvorený, ale je to možné. V rámci tohto modelu by boli cennými nástrojmi na transformáciu rozvojových a plánovacích politík nové kompenzačné nástroje a dane alebo mechanizmy ekonomických stimulov. Mali by sa zohľadniť skúsenosti s týmito nástrojmi v rôznych krajinách.

(1) Podrobnejší prehľad poznatkov týkajúcich sa NNLT je uvedený v záverečnej správe projektu ESPON NNLT „No net land take: Policies and practices in European regions“ (Nulový záber čistej pôdy: politiky a postupy v európskych regiónoch). V tejto správe sú objasnené diskusie, ktoré môžu vzniknúť v súvislosti s politikami NNLT v rôznych fázach implementácie, a riešenia, ktoré boli nájdené – alebo nenájdené – na zmiernenie týchto ťažkostí. Pozri: <https://www.espon.eu/projects/nnlt-no-net-land-take-policies-and-practices-european-regions>

Definície

Využitie pôdy (Land use)

Využitie pôdy zodpovedá socioekonomickému opisu (funkčnému rozmeru) územia: územia využívané na bývanie, priemyselné alebo komerčné účely, na poľnohospodárstvo alebo lesníctvo, na rekreačné alebo ochranné účely atď. Je možné nájsť súvislosti s pokrytím pôdy; z pokrytia pôdy je možné odvodiť využitie pôdy a naopak. Situácie sú však často zložité a súvislosť nie je taká zrejímavá. Na rozdiel od pokrytia pôdy je využívanie pôdy ťažké „pozorovať“. Napríklad je často ťažké rozhodnúť, či sa trávnaté porasty využívajú na poľnohospodárske účely. Rozdiely medzi využívaním pôdy a pokrytím pôdy a ich definície majú vplyv na vývoj klasifikačných systémov, zber údajov a informačné systémy vo všeobecnosti ⁽²⁾.

Pokrytie pôdy (Land cover)

Pokrytie pôdy zodpovedá (bio)fyzikálnemu popisu zemského povrchu. Je to to, čo pokrýva alebo v súčasnosti pokrýva pôdu. Tento popis umožňuje rozlíšiť rôzne biofyzikálne kategórie – v zásade ide o oblasti vegetácie (stromy, kríky, polia, trávniky), holú pôdu, tvrdé povrchy (skaly, budovy) a mokré oblasti a vodné plochy (vodné toky, mokrade) ⁽³⁾.

Záber pôdy / artificializácia / spotreba pôdy (Land take / artificialisation / land consumption)

Záber pôdy je proces, ktorý je často podmienený potrebami hospodárskeho rozvoja a ktorý transformuje prírodné a poloprírodné oblasti (vrátane poľnohospodárskej a lesnej

pôdy, záhrad a parkov) na umelo upravenú pôdu tým, že pôda sa využíva ako platforma pre stavby a infraštruktúru, ako priamy zdroj surovín alebo ako archív historického dedičstva (Európska komisia, 2023). Treba si uvedomiť, že záber pôdy súvisí s využívaním pôdy vo forme zmeny využívania pôdy v prospech umelých oblastí a na úkor prírodnej a poľnohospodárskej pôdy.

Urbanizované územie - umelé využívanie pôdy (Artificial use of land / artificial land use)

Ide o územie, ktoré prešlo procesom artificializácie, teda umelou úpravou pôdy.

Zastavanie pôdy (Soil sealing)

Zastavanie pôdy je strata pôdných zdrojov v dôsledku prekrytia pôdy na účely bývania, výstavby ciest alebo iných stavebných prác ⁽⁴⁾. Zastavanie pôdy sa týka zmeny vlastností pôdy tak, že sa správa ako nepriepustné médium (napríklad zhutnenie poľnohospodárskymi strojmi). Zastavanie pôdy sa tiež používa na popis pokrytia alebo zastavania povrchu pôdy nepriepustnými materiálmi, ako je betón, kov, sklo, asphalt a plast. Treba si uvedomiť, že zastavanie pôdy súvisí s pokrytím pôdy.

Urbánna štruktúra (Urban fabric)

Územia, ktoré sú prevažne využívané budovami na bývanie a administratívne/verejné služby, vrátane príslušných plôch (súvisiace pozemky, príjazdová komunikácia, parkovisko) ⁽⁶⁾.

(2) Pozri: <https://www.eea.europa.eu/help/glossary/eea-glossary/land-use>

(3) Pozri: <https://www.eea.europa.eu/help/glossary/eea-glossary/land-cover>

(4) Pozri: <https://esdac.jrc.ec.europa.eu/themes/soil-sealing>

(5) Pozri: <https://www.eea.europa.eu/help/glossary/eea-glossary/soil-sealing>

(6) Pozri: https://www.eea.europa.eu/publications/COR0-part2/land_coverPart2.1.pdf

1

Zhodnotenie využívania pôdy v Európe

Európska zelená dohoda stanovuje ambiciózny plán, ktorého cieľom je dosiahnuť klimatickú neutralitu do roku 2050 v súlade s Parížskou dohodou o zmene klímy (Európska rada, 2019). Súčasťou zelenej dohody sú rôzne stratégie EÚ, ktoré definujú politické ciele pre rôzne sektory na zabezpečenie splnenia cieľov zelenej dohody zo strany EÚ. Stratégia EÚ v oblasti biodiverzity do roku 2030 má napríklad za cieľ chrániť prírodu a zvrátiť degradáciu ekosystémov (Európska komisia, 2020). Ako sa uvádza v tejto stratégii, „... príroda sa nachádza v krízovom stave“ a zmeny vo využívaní pôdy patria medzi hlavné priame príčiny úbytku biodiverzity.

Záber pôdy a s ním súvisiace zastavenie pôdy majú rôzne negatívne vplyvy. Po prvé, pozorujú sa nepriaznivé vplyvy na životné prostredie v dôsledku úbytku biodiverzity a fragmentácie biotopov. Po druhé, môže to ovplyvniť primárne produkčné kapacity pôdy, ako je poľnohospodárstvo a lesníctvo. Po tretie, záber pôdy zhoršuje zraniteľnosť území, napríklad zvýšeným efektom tepelného ostrova a povodňami. Po štvrté vedie k spotrebovaniu neobnoviteľného zdroja, ktorým je pôda. Keď sa rozširuje (rozrastanie miest), záber pôdy vedie aj k zvýšenému dopytu po doprave (osôb a tovaru) a tým aj po energii. Všetky tieto prvky môžu predstavovať výzvy pre územnú súdržnosť a udržateľné

využívanie pôdy.

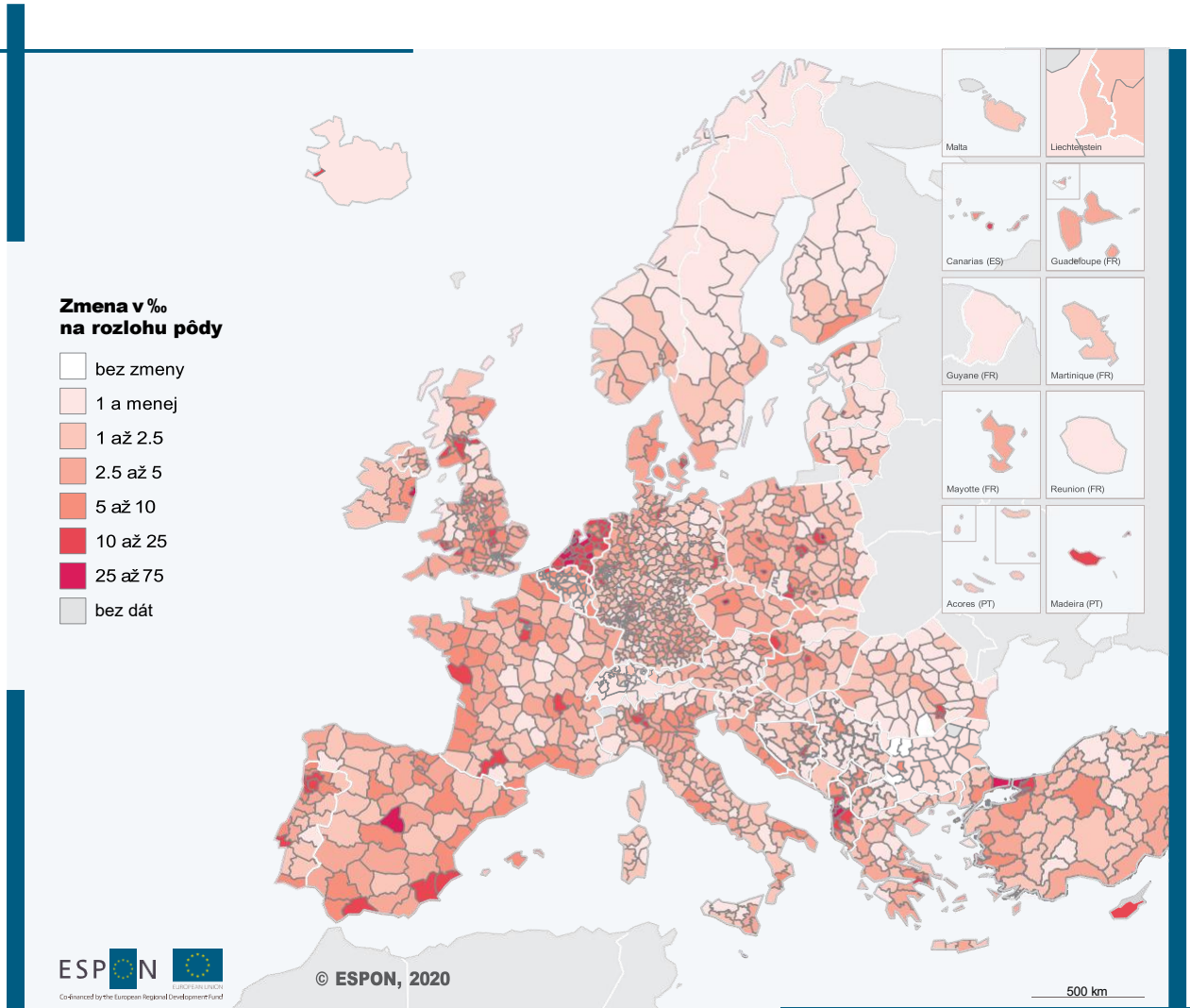
Všetky členské štáty EÚ a partnerské štáty čelia problémom s rastúcim tlakom na pôdu a pozemky. Analýza vykonaná v rámci projektu ESPON SUPER (ESPON, 2020) ukázala, že v rokoch 2000 až 2018 bolo približne 1,26 milióna hektárov pôdy na území ESPON premenených na mestské využitie (mapa 1) ⁽⁷⁾. Iba v Rumunsku (-0,8 %) a Bulharsku (-0,1 %) sa podiel mestskej plochy ako celku znížil, a to najmä v nevyužívaných oblastiach, ako sú staveniská alebo skládky. Celkovo bolo na mestské/umelé využitie premenených 8,6-krát viac pozemkov ako naopak.

Obrázok 1 znázorňuje pôvod a účel tejto zmeny využitia pôdy. Pokiaľ ide o účel, značná časť (40 %) sa nachádza v prechodnom stave (staveniská). Z celkovej plochy pôdy, ktorá bola premenená na nejakú formu mestského využitia, sa 35 % stalo mestskou zástavbou (prevažne obytnou), 37 % priemyselnou (vrátane obchodných parkov a kancelárií), 17 % infraštruktúrou (vrátane letísk) a 11 % mestskou zeleňou. Pokiaľ ide o pôvod, väčšina tejto urbanizácie prebehla na úkor poľnohospodárskej pôdy (78 %), t. j. ornej pôdy, trávnatých porastov alebo pôdy s inou poľnohospodárskou funkciou. V niekoľkých regiónoch Rakúska a Škótska väčšina novej mestskej pôdy pochádzala z prírodných plôch.

(7) Upozorňujeme, že zmeny vo využití pôdy na mapách a obrázkoch uvedených v tejto kapitole boli merané pomocou údajov CORINE Land Cover.

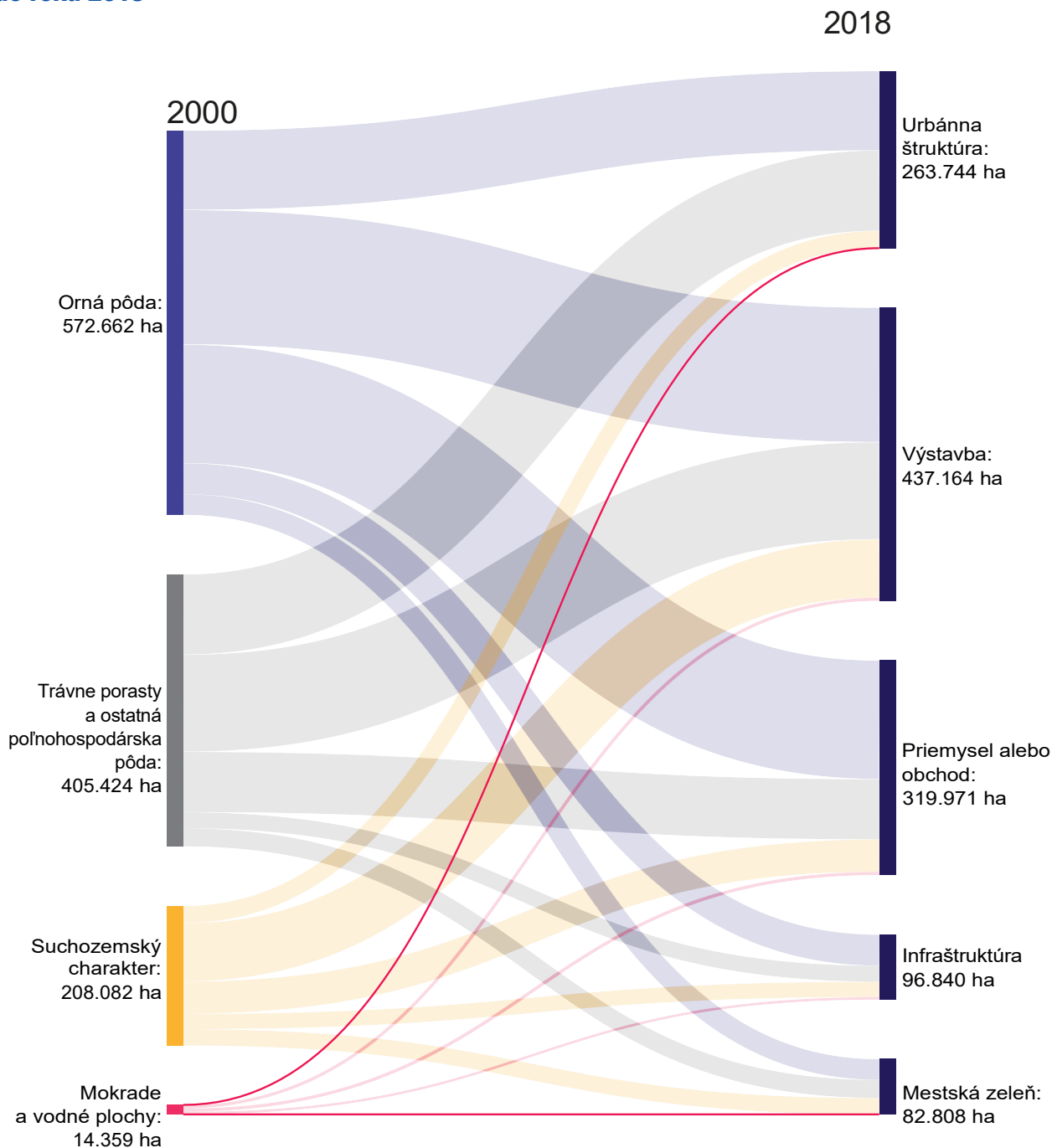
Mapa 1

Vývoj mestského využitia v % rozlohy územia (2000 - 2018)



Obrázok 1

Pôda premenená na mestské využitie ⁽⁸⁾ v období od roku 2000 do roku 2018



Zdroj: ESPON, 2020

(8) Kategórie využívania mestských pozemkov, ktoré sa tu uplatňujú, sú: urbánna štruktúra (pozri definície); výstavba (oblasti vo výstavbe, ktoré sa menia alebo sú upravované na umelé povrchy ľudskou činnosťou); priemyselné alebo komerčné jednotky (pozemky, ktoré sa využívajú na priemyselné alebo komerčné účely alebo slúžia ako zariadenia verejných služieb s budovami, inými stavebnými konštrukciami a umelými povrchmi, ktoré zaberajú väčšinu plochy); infraštruktúra (pozemky súvisiace s cestami, železnicami, prístavmi a letiskami); mestská zeleň (plochy dobrovoľne vytvorené na rekreačné účely, ako sú mestské parky a športové a voľnočasové zariadenia).

Podľa výskumu je viac ako 60 % pôd v EÚ v nezdravom stave (Európska komisia, 2020). Neudržateľné obhospodarovanie pôdy, zastavanie pôdy, kontaminácia a nadmerné využívanie sú hlavnými príčinami tohto procesu degradácie, ktorý ešte zhoršujú vplyvy zmeny klímy a extrémne poveternostné javy. Hnacie sily, ako aj dôsledky degradácie pôdy presahujú administratívne hranice a vytvárajú riziká pre ľudské zdravie, životné prostredie, klímu, hospodárstvo a spoločnosť (Európska komisia, 2023).

V tejto súvislosti bola vytvorená stratégia EÚ pre pôdu do roku 2030 ako rámec na zabezpečenie toho, aby „... všetky pôdne ekosystémy EÚ boli v zdravom stave a boli tak odolnejšie ...“ do roku 2050 (Európska komisia, 2021). Stratégia uznáva význam zdravých pôd⁽⁹⁾ nielen pre rôzne hospodárske odvetvia, ale aj pre poskytovanie ekosystémových služieb (medzi ktoré patrí absorpcia a filtrovanie vody, ukladanie uhlíka, zamedzenie efektu tepelného ostrova) a pre pohodu ľudí. Obsahuje konkrétne opatrenia na ochranu a obnovu pôd a zabezpečuje ich udržateľné využívanie. V tomto ohľade je stratégia pre pôdu kľúčovým pilierom stratégie EÚ v oblasti biodiverzity do roku 2030, ako aj stratégie prispôsobenia sa zmene klímy, a má prispieť k rôznym medzinárodným politickým cieľom. Podobne aj zákon o obnove prírody, ktorý prijal Európsky parlament, ale ktorý ešte čaká na prijatie Radou, podporuje ambície uvedených stratégií EÚ a pomôže dosiahnuť medzinárodné záväzky týkajúce sa obnovy degradovaných ekosystémov (Európsky parlament, 2024). Napokon, návrh smernice Európskej komisie o monitorovaní pôdy a jej odolnosti vyžaduje, aby

členské štáty monitorovali zdravie pôdy a zábery pôdy, ktoré by mali zaviesť na celom svojom území. Okrem toho majú členské štáty zabezpečiť, aby sa uplatňovali zásady zmierňovania záberu pôdy, t. j. aby sa v čo najväčšej miere zabránil alebo obmedzil záber pôdy a kompenzovala sa strata schopnosti pôdy poskytovať ekosystémové služby (Európska komisia, 2023).

Jedným z dlhodobých cieľov stanovených v stratégii pre pôdu je dosiahnutie NNLT na kontinente do roku 2050. Záber pôdy „mení prírodné a poloprírodné oblasti (vrátane poľnohospodárskej a lesnej pôdy, záhrad a parkov) na umelo vytvorené územia, pričom pôda slúži ako platforma pre výstavbu a infraštruktúru, ako priamy zdroj surovín alebo ako archív historického dedičstva“ (Európska komisia, 2023). Podľa EEA⁽¹⁰⁾ sa mestské zelené plochy, ako aj športové a voľnočasové zariadenia považujú za umelé povrchy. Záber pôdy je často motivovaný potrebami hospodárskeho rozvoja a môže viesť k rozrastaniu miest, nárastu dopravy a strate ekologických funkcií (Öko-Institut e.V. et al., 2024). Všeobecne možno konštatovať, že k záberom pôdy dochádza prevažne v prímestských zónach, zatiaľ čo zahusťovanie vnútorných častí miest zvyšuje mieru zastavanosti pôdy, avšak nezvyšuje zábery pôdy.

Zastavanie pôdy⁽¹¹⁾ je jedným z najextrémnejších dôsledkov záberu pôdy, pretože vždy, keď je pôda zabratá a zastavaná, jej schopnosť poskytovať dôležité ekosystémové služby je nenávratne stratená, čo má dopad na výskyt klimaticky podmienených rizík, ako sú povodne a vlny horúčav. V dôsledku zvýšenej zraniteľnosti voči týmto rizikám niektoré členské štáty EÚ zaviedli politiky na zníženie záberu pôdy (pozri kapitolu 3).

(9) „Pôdy sú zdravé, ak sú v dobrom chemickom, biologickom a fyzikálnom stave, a teda schopné nepretržite poskytovať čo najviac [...] ekosystémových služieb“ (Európska komisia, 2021).

(10) Pozri: <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/net-land-take-in-cities?activeAccordion=546a7c35-9188-4d23-94ee-005d97c26f2b>

(11) „Zastavanie pôdy znamená pokrytie pôdy úplne alebo čiastočne nepriepustným materiálom“ (Öko-Institut e.V. et al., 2024). „Súvisí so záberom pôdy, ale nie všetky oblasti, ktoré sú predmetom záberu pôdy, sú úplne zastavané“ (Európska environmentálna agentúra, 2021).

2

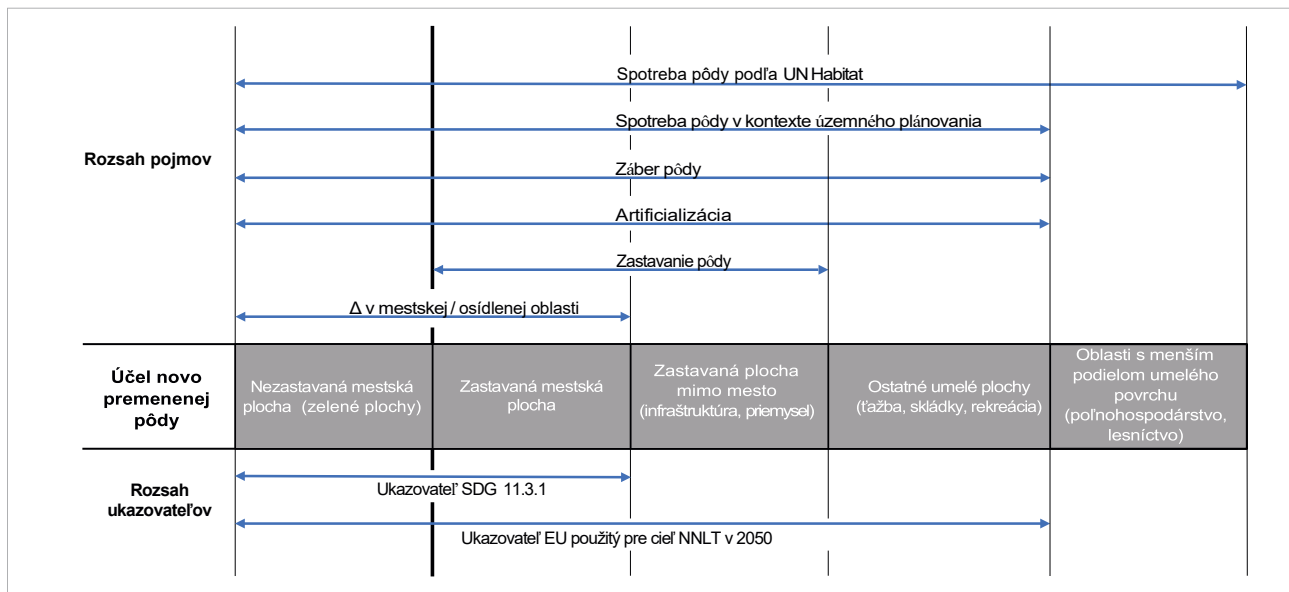
Snaha o operatívnu definíciu záberu pôdy

Výskumy ukázali, že definície pojmu „záber pôdy“ sa v odbornej a politicky relevantnej literatúre líšia (Marquard et al., 2020). Štúdie odbornej a politicky relevantnej literatúry viedli k ôsmim definíciám pojmu „spotreba pôdy“, trinástim definíciám pojmu „záber pôdy“ a štyrom definíciám pojmu „artificializácia“. Spotreba pôdy, artificializácia a záber pôdy majú často

rovnaký význam, najmä v kontexte urbanizácie a priestorového plánovania. Ak sa však tematické zameranie zmení, možno spotrebu pôdy chápať odlišne a všeobecnejšie. „Ak sa napríklad diskutuje o odlesňovaní na poľnohospodárske účely, vhodným termínom by mohla byť spotreba pôdy, ale nie záber pôdy“ (Marquard et al., 2020).

Obrázok 2

Rozsahy diskutovaných pojmov a indikátorov vo vzťahu k rôznym kategóriám využitia pôdy/pokrytia pôdy



Zdroj: Marquard et al., 2020

Ako už bolo vyššie uvedené, stratégia EÚ pre pôdu do roku 2030 vyžaduje, aby členské štáty do roku 2023 stanovili ciele na zníženie záberu čistej pôdy do roku 2030 na národnej, regionálnej a miestnej úrovni. Ako prvý krok musia krajiny definovať svoje chápanie záberu čistej pôdy. Definícia záberu pôdy sa líši medzi jednotlivými krajinami a dokonca aj v rámci jednotlivých krajín (ESPON, 2024a). V niektorých krajinách je definícia záberu čistej pôdy stanovená na národnej úrovni

(Francúzsko, Luxembursko, Nemecko a Švajčiarsko) a týka sa výlučne ekologických funkcií pôdy (Švajčiarsko) alebo presahuje ekologické funkcie a zahŕňa aj poľnohospodárske funkcie pôdy (Luxembursko). V niektorých krajinách je definícia veľmi podrobná, napríklad v Luxembursku (príklad 1), zatiaľ čo v iných krajinách je definícia pomerne široká, napríklad v Nemecku, kde sa zameriava na zastavané plochy osídlením a dopravou (ESPON, 2024a).

PRÍKLAD 1**Definícia záberu pôdy v Luxembursku**

V kontexte urbánneho rozvoja v Luxembursku sa pod pojmom „zabraná“ pôda rozumie zastavaná pôda na rezidenčné účely (budovy, domy) alebo komerčné účely (kancelárie, továrne atď.), spevnené alebo stabilizované povrchy (cesty, železnice, parkoviská, kruhové objazdy atď.) atď.) a pôda, ktorá nie je zastavaná, ale bola výrazne formovaná ľudskou činnosťou, a preto ju možno klasifikovať ako umelú (staveniská, lomy, bane, skládky odpadu, atď.). „Zabraná“ pôda zahŕňa aj umelé „zelené“ plochy (mestské parky a záhrady, športové a voľnočasové zariadenia, atď.).

Zdroj: ESPON, 2024a

V Taliansku a Belgicku sa definícia líši v závislosti od regiónu (príklad 2). To podčiarkuje dôležitosť zohľadňovania regionálnych špecifik, ako aj koordinovania úsilia v oblasti znižovania artificializácie. Niektoré iné krajiny zatiaľ jasne nedefinovali, čo označujú pojmom „záber pôdy“ (napr. Estónsko, Poľsko a Česká republika). To však neznamená, že v súvislosti s NNLT sa nevykonáva žiadna činnosť. Často sa riešia súvisiace ciele, napríklad obmedzenie rozrastania miest, a tým sa prispieva k dosiahnutiu cieľa NNLT. V Českej republike sa v rôznych politikách na národnej, regionálnej, mestskej a miestnej úrovni využívajú a uplatňujú zásady a postupy súvisiace s NNLT a rieši sa otázka udržateľného využívania pôdy.

Politiky a postupy súvisiace s cieľmi a mechanizmami NNLT možno identifikovať v nasledujúcich troch vzájomne prepojených oblastiach.

1. Existuje dlhodobý, etablovaný politický cieľ a prax ochrany kvality poľnohospodárskej pôdy, lesov a vody, s osobitnou prioritou na ochranu ornej pôdy, pretože orná pôda je považovaná za cenný a vzácny zdroj pre poľnohospodársku výrobu.
2. Kľúčové ciele územného plánovania a plánovania využívania pôdy sa týkajú udržateľného rozvoja. Ten sa chápe ako vyvážené podmienky pre ekonomicky efektívny, environmentálne udržateľný a sociálne inkluzívny rozvoj, ktorý uprednostňuje využívanie skôr zastavaných pozemkov v už urbanizovaných oblastiach, čím chráni nezastavané pozemky a oblasti.
3. Existujú politiky a stratégie, ktoré podporujú udržateľnosť tým, že stanovujú ciele na riešenie trendov, ktoré ohrozujú udržateľný rozvoj, ako napríklad procesy vedúce k strate pôdy mimo už zastavaných oblastí. Tieto politiky uprednostňujú napríklad zachovanie kompaktnosti a hustoty miest s imperatívom poskytovať alternatívne rozvojové lokality v rámci mestských, zastavaných oblastí. Týmto prístupom sa zabráňuje záberom pôdy na zelených plochách a rozrastajúcej výstavbe vo zväčšujúcich sa prímestských regiónoch na zelených plochách mimo miest a obcí.

PRÍKLAD 2

Definícia záberu pôdy v Taliansku

V Taliansku je záber pôdy definovaný na národnej úrovni ako prechod z neprirodzeného pokrytia pôdy na umelé pokrytie pôdy. Keďže však územné plánovanie je od 70. rokov 20. storočia zverené regiónom, záber pôdy je v talianskych regiónoch definovaný rôznymi spôsobmi. Nižšie sú uvedené niektoré príklady toho, ako regióny definovali záber pôdy vo svojej legislatíve.

- Región Veneto sa najviac pridržiava národnej definície a európskych odporúčaní. Región definoval záber pôdy ako nárast prírodných a poloprírodných plôch, ktoré sú ovplyvnené zásahmi vedúcimi k zastavaniu pôdy alebo umelému pokrytiu, výkopom alebo odstránením, a zásahmi, ktoré ohrozujú ekosystémové funkcie a produkčný potenciál pôdy.
- Na druhej strane, región Lombardia definuje záber pôdy ako zmenu poľnohospodárskej plochy na iné účely, ktoré nesúvisia s predchádzajúcim využívaním pôdy, s výnimkou nových parkov a vrátane nadradenej infraštruktúry.
- Región Emilia Romagna definuje záber pôdy podľa oblastí, kde územné plány predpokladajú novú urbanizáciu mimo hraníc takzvaného „urbanizovaného územia“.

Zaberanie pôdy je zahrnuté v novom zákone, ktorý vypracúva taliansky Inštitút urbanistického plánovania (INU). Cieľom tohto zákona je aktualizovať národný systém plánovania a poskytnúť usmernenia regiónom. Konečný návrh bude predložený ministerstvám a vláde v tomto roku.

Zdroj: ESPON, 2024a

Aby bolo možné sledovať stav a pokrok v oblasti záberu čistej pôdy, je potrebné ho monitorovať na národnej, regionálnej a miestnej úrovni. S cieľom zabezpečiť porovnateľnosť monitorovania záberu čistej pôdy medzi jednotlivými krajinami a podporiť krajiny, ktoré majú menej možností pre vlastné meranie záberov čistej pôdy, by bolo dobré, keby všetky krajiny mohli používať rovnaký európsky zdroj dát. Európske zdroje dát, ktoré sú založené na analýze satelitných snímok, majú však svoje obmedzenia, pokiaľ ide o monitorovanie záberu čistej pôdy (Decoville a Schneider, 2015; ESPON, 2020; Nicolau a Condessa, 2022), a do veľkej miery sa líšia od údajov získaných na základe oficiálnych národných štatistík o využívaní pôdy (Fina et al., 2023). Hlavným dôvodom môže byť rozdiel medzi využívaním pôdy a pokrytím pôdy. Európske databázy sú databázami pokrytia pôdy, zatiaľ čo národné databázy vo väčšine prípadov používajú katastrálne údaje (t. j. údaje o využívaní pôdy). Používanie oboch zdrojov údajov bez zohľadnenia týchto rozdielov môže mať závažné politické následky. Napríklad v prípade Belgicka je priemerná miera urbanizácie podľa databázy CORINE niekoľkonásobne nižšia ako podľa národných údajov, ktoré sú založené na menších mapových jednotkách. To znamená, že v rámci súčasného cieľa Belgicka 3 ha/deň by sa záber pôdy mal znížiť z národného hľadiska o 50 %. Avšak z hľadiska EÚ, pri použití databázy CORINE, môže Belgicko výrazne zvýšiť záber pôdy (ESPON, 2020).

Európske zdroje údajov, ktoré sú k dispozícii na monitorovanie pokrytia pôdy s cieľom merania premenných súvisiacich so záberom čistej pôdy, sú uvedené nižšie.

- Dáta **CORINE Land Cover** (CLC) boli použité na vývoj ukazovateľov na meranie záberu čistej pôdy (Európska environmentálna agentúra, 2019; Copernicus, 2022a). CLC však nemožno použiť na identifikáciu zmien menších ako 5 ha, a preto nie je ideálny na meranie záberu čistej pôdy na národnej a regionálnej úrovni.
- Dáta z **Urban Atlas** (UA) boli použité na vývoj ukazovateľov na meranie recyklácie zastavaných pozemkov (Urban Atlas, 2022). Hoci majú dáta UA vyššie priestorové rozlíšenie, t. j. 0,25 ha pre mestské a 1 ha pre vidiecke kategórie, neposkytujú úplné pokrytie územia.
- Dáta **Copernicus** boli takisto použité na vývoj ukazovateľov na meranie hustoty (0 – 100 %) umelo zastavaných plôch a prítomnosti/nepřítomnosti (1/0) zastavaných plôch (Copernicus, 2022b). Oba ukazovatele sú veľmi relevantné pre záber pôdy a majú vysoké priestorové rozlíšenie 0,01 – 1 ha. Zameriavajú sa však len na jeden aspekt záberu čistej pôdy a nezohľadňujú možnosti záberu pôdy v dôsledku infraštruktúry atď.
- **Globálna vrstva ľudských sídel** (GHSL) poskytuje rad dátových súborov s priestorovými informáciami o výskyte ľudí vo forme máp hustoty obyvateľstva, sídiel a zástavby (Kemper et al., 2021). Príkladom je mapa hustoty zastavanosti (GHS-BUILT), ktorá zobrazuje obytné a neobytné oblasti s rozlíšením 10 m. Zameriava sa však len na obmedzenú oblasť a nezaobera sa všetkými prvkami záberu pôdy.

Podrobnejšie porovnanie a diskusiu o možných zdrojoch údajov na meranie záberov pôdy možno nájsť v práci Fina et al. (2023). Vzhľadom na uvedené obmedzenia, krajiny, ktoré začali monitorovať a hodnotiť zábery pôdy, využívajú prevažne národné zdroje údajov, ktoré sú vo všeobecnosti

podrobnejšie ako zdroje dostupné na európskej úrovni. Nevýhodou tejto situácie je, že výsledky sú medzi jednotlivými krajinami menej porovnateľné. Nielen kvôli používaniu rôznych zdrojov údajov, ale aj kvôli rôznym definíciám záberu čistej pôdy.

PRÍKLAD 3

Monitorovanie NNLT v Nemecku

V Nemecku sa údaje o využívaní pôdy získavajú z informačného systému katastra nehnuteľností. Pokiaľ ide o NNLT, najrelevantnejším ukazovateľom je „plocha osídlenia a dopravy“ (Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV)), ktorá pozostáva hlavne zo zastavaných, dopravných a mestských rekreačných oblastí. Spolkový štatistický úrad každoročne zverejňuje mieru a nárast SuV. Ukazovateľ „nárast SuV“ (uvádzaný v hektároch za deň) je súčasťou súboru ukazovateľov nemeckej stratégie udržateľnosti.

Zdroj: ESPON, 2024a

Ako už bolo uvedené vyššie, krajiny, ktoré monitorujú záber pôdy, ho merajú rôznymi spôsobmi. Niektoré krajiny využívajú katastrálne informácie (napr. Nemecko a Česká republika) (príklad 3). V týchto prípadoch sa nezahŕňajú pozemky vo verejnom vlastníctve, ako napríklad cestná infraštruktúra, prístavy a pamiatky. V iných krajinách, napríklad vo Francúzsku, sa meranie vykonáva ručne. Právne zameranie záberu pôdy vo Francúzsku sa zakladá na povinných vyhláseniach pre každú stavbu zapísanú v katastri nehnuteľností obce. Na základe týchto vyhlásení orgán zodpovedný za monitorovanie využívania pôdy posudzuje po jednotlivých častiach plochu, ktorá bola zastavaná, a klasifikuje výstavbu podľa typu (bytová, komerčná, zmiešaná). Tieto údaje pokrývajú celé územie, ale majú dve obmedzenia: nezohľadňujú pozemné komunikácie a zahŕňajú nezastavané pozemky, ak boli miestnym orgánom územného plánovania určené na zastavanie

Jednotlivé krajiny sa líšia aj v tom, čo považujú za záber pôdy a čo nie. Napríklad v Českej republike sa tzv. zelené plochy, ako sú záhrady a parky (vrátane tých, ktoré sa nachádzajú v zastavaných oblastiach mesta), nepovažujú za záber pôdy. Naopak v Luxembursku sa umelé „zelené“ plochy (mestské parky a záhrady, športové a rekreačné zariadenia atď.) považujú za „zabrané“ pozemky. Vo Francúzsku sa na veľké projekty národného alebo európskeho rozsahu, ako aj na plochy, kde sú inštalované fotovoltaické panely, ak sa dajú využiť na poľnohospodárske účely, vzťahujú výnimky. V Estónsku sa naopak stal záber pôdy pre solárne a veterné parky a iné energetické zariadenia novou

témou, ktorá si vyžaduje osobitnú pozornosť. Dôvodom je to, že zákaz alebo kontroverzné rozhodnutie o umiestnení môže viesť k vnútorným konfliktom a nesprávnemu riadeniu pri zavádzaní udržateľnosti do praxe. Takisto ani regionálny zákon v oblasti Emilia Romagna⁽¹²⁾, ktorého cieľom je nulový záber čistej pôdy do roku 2050, nezahŕňa intervencie v oblasti energetickej účinnosti do výpočtu záberu pôdy. Vo Švajčiarsku sa navyše princíp stabilizácie pre zastavovanie mimo stavebnej zóny (odráža myšlienku rovnováhy a zameriava sa na budovy a zastavovanie, vrátane možnosti dotácie na demoláciu) vzťahuje len na poľnohospodárske plochy, ktoré sa obrábajú počas celého roka. Takisto nezahŕňa zastavovanie na poľnohospodárske a turistické účely, ako aj zastavovanie súvisiace so zariadeniami na výrobu a prenos energie alebo s regionálnymi či národnými dopravnými zariadeniami⁽¹³⁾. Ďalšia výzva, ktorú treba spomenúť, súvisí s francúzskymi regiónmi, ktoré už v minulosti vynaložili značné úsilie na zníženie záberu pôdy. Toto úsilie nie je vždy zohľadnené v novom monitorovacom systéme, ktorý sa vyvíja na podporu implementácie nového zákona o klíme a odolnosti, ktorý definuje NNLT ako národný cieľ.

Monitorovanie záberu pôdy samo osebe nepriblíži krajinu k dosiahnutiu cieľa NNLT do roku 2050. Kroky, ktoré jednotlivé krajiny alebo regióny podnikajú na dosiahnutie tohto cieľa, sú rôzne. Táto rôznorodosť prístupov sa dá čiastočne vysvetliť rozdielmi v regulačných rámcoch, nástrojoch územného plánovania, ktoré majú orgány k dispozícii, ako aj postupmi a kontextmi súvisiacimi s územným rozvojom (príklady 4 a 5).

(12) č. 24 zo dňa 21. decembra 2017 (Regional regulations on land protection and use).

(13) Článok 1 al. 2 let. Bquater and Article 8d al. 2 nLAT.

PRÍKLAD 4**Smerovanie a centrálné oblasti vo Valónsku (BE)**

Vo Valónsku je návrh Stratégie územného rozvoja (Territorial Development Strategy – SDT) založený na koncepcii priestorovej optimalizácie a osobitne zdôrazňuje dve smerovania: jedno zamerané na zníženie záberu pôdy a druhé zamerané na obmedzenie rozrastania sídiel (urban sprawl). Pre optimálne využitie pôdy definuje pojem “centrálné oblasti” (centralities), ktoré sú časťami miest a obcí s koncentrovaným bývaním, blízkosťou služieb a vybavenosti, ako aj dobrou dostupnosťou verejnej dopravy a kde sa uprednostňuje rozvoj bývania. Tento návrh stratégie a jej smerovaní sa taktiež opiera o zásady subsidiarity, progresivity a operacionalizácie.

Zdroj: ESPON, 2024a

Krajiny, ktoré nemajú NNLT ako explicitný cieľ, sa touto témou zaoberajú často prostredníctvom iných cieľov, ako je obmedzenie rozrastania miest (urban sprawl), zabránenie zastavovaniu pôdy a zlepšenie kvality pôdy. Napríklad vo Švajčiarsku sa viacero nedávnych zmien federálneho zákona o územnom plánovaní týka rozrastania miest, čo môže významne prispieť k realizácii NNLT. V Poľsku sú s cieľom NNLT prepojené nástroje proti rozrastaniu miest a na environmentálnu ochranu krajiny a pôdy, obzvlášť pôdy pre poľnohospodárske využitie. Rovnako aj v Českej republike sa otázky súvisiace s NNLT prerokúvajú v štátnej environmentálnej politike 2030, v ktorej je ako hlavná výzva označený vysoký podiel nepriepustných spevnených plôch v sídlach a expanzia sídiel do otvorenej krajiny (urban sprawl) namiesto využívania brownfieldov. Aj Estónsko sa cieľom NNLT zaoberá v návrhu environmentálnej stratégie na rok 2023. Tu je záber pôdy prísne regulované zákonom o ochrane prírody, ktorý obmedzuje a reguluje rozvoj a výstavbu v zónach a oblastiach ochrany prírody. Krajina si kladie za cieľ zvýšiť podiel chránených oblastí z 20% na 30% (rok bude určený) (ESPON, 2024a).

Hoci vyššie spomenuté krajiny prispievajú k dosiahnutiu cieľa NNLT, nie je jasné, do akej miery. Viac informácií k tejto téme je v kapitole 4.

Vyššie uvedené pozorovania prinášajú možnosť merať zabratie pôdy diverzifikovanejším spôsobom, a nie len binárnym. Napríklad sledovaním toho, čo sa deje s pôdou po jej „zabrátí“, alebo analýzou kvality pôdy pred jej zabratím. Často sa tiež spochybňuje prírodný charakter poľnohospodárskej pôdy: je poľnohospodársky alebo lesný pozemok stále považovaný za prírodný, ak je kvalita pôdy výrazne zmenená alebo zhoršená výrobnými procesmi (napríklad pesticídmi, hnojivami atď.)? Naopak, súkromné záhrady v mestskom prostredí môžu byť považované za umelé, hoci z hľadiska biodiverzity sú obzvlášť bohaté na organickú hmotu a poskytujú množstvo ekosystémových služieb.

Kedy a na základe akých ukazovateľov možno antropogénnu renaturáciu neobhospodarovanej pôdy považovať za prírodnú? V tejto súvislosti je potrebné poznamenať, že obnova pôdy, rekultivácia alebo odstránenie zapečatenia pôdy nemusí nevyhnutne viesť k zlepšeniu jej zdravotného stavu (ESPON, 2024b).

PRÍKLAD 5**Nedostatok vody vedúci k obdobiu NNLT vo Viimsi (EE)**

Nedostatok vody v obci Viimsi neďaleko Tallinnu vyvolal verejnú diskusiu. Verejnosť a politici sa postavili proti ďalšiemu rozvoju, čo viedlo k zákazu plánovania a výstavby na približne 2 roky. Tento zákaz schválila obecná rada Viimsi napriek tomu, že počet obyvateľov Viimsi sa od roku 2000 strojnásobil na 23 000 obyvateľov. Výnimky mohli byť udelené iba na účely verejného záujmu, verejných priestorov, vodného a odpadového hospodárstva. Tento zákaz možno považovať za priekopnícky miestny zákon o zákaze záberu pôdy.

Zdroj: ESPON, 2024a

Potreba jasnejšej definície NNLT na európskej úrovni

Analýza deviatich krajín, ktoré boli predmetom prípadovej štúdie, poukazuje na potrebu jasnej a spoločnej definície NNLT. Cieľ NNLT nie je jednoznačný, pretože zahŕňa zníženie zaberania pôdy a zároveň aj prevenciu degradácie pôdy prostredníctvom zastavovania nepriepustnými materiálmi (Marquard et al., 2020). Právne základy a definície sa medzi krajinami výrazne líšia, čo komplikuje nadnárodné porovnanie, výmenu a diskusie. Na uľahčenie zmysluplnej nadnárodnej diskusie a spolupráce je potrebné stanoviť spoločné chápanie NNLT, najmä preto, že v mnohých krajinách chýba všeobecná definícia.

Spôsob monitorovania NNLT a súvisiace priestorové a environmentálne otázky sa navyše výrazne líšia, pričom sa často opierajú o rôzne databázy v jednotlivých krajinách a odlišné metodiky. Niektoré krajiny využívajú údaje z katastra nehnuteľností (Francúzsko alebo Česká republika), iné krajiny využívajú dáta z diaľkového prieskumu Zeme (avšak s rôznym rozlíšením a metódami). Absencia jednotného prístupu zdôrazňuje potrebu všeobecného vysvetlenia či objasnenia konceptu. To zahŕňa zber a porovnanie rôznych interpretácií s cieľom vytvoriť ucelený rámec. Na európskej úrovni je naliehavá potreba zjednotiť diskusie o NNLT, aby sa našla spoločná definícia, prístup a uľahčilo vzájomné učenie.

Nejednoznačný cieľ NNLT, ktorý spočíva v rovnováhe medzi redukciou záberu pôdy a prevenciou degradácie pôdy, komplikuje jeho definíciu aj monitorovanie. Je dôležité starostlivo zvážiť, ktoré aspekty sa sledujú, pretože to výrazne ovplyvňuje stanovené alebo sledované ciele, spôsob štruktúrovania rámcov riadenia a ako by sa mali viesť verejné diskusie o tejto dôležitej otázke udržateľného rozvoja. Na záver možno konštatovať, že riešenie výziev súvisiacich s NNLT si vyžaduje spoločnú snahu o dosiahnutie spoločného porozumenia, harmonizáciu definícií a rozvoj súdržného prístupu k monitorovaniu, obzvlášť na európskej úrovni.

Kvantitatívny cieľ záberu pôdy ako nástroj udržateľného využívania pôdy

Prijatím stratégií NNLT sa objavili obavy týkajúce sa čisto alebo prevažne kvantitatívneho prístupu k urbanistickému plánovaniu. Avšak na účinné riešenie NNLT sa javí ako nevyhnutné doplniť tradičné územné plánovanie o prístupy, ktoré zlepšujú kvalitu pôdy, ekosystémové služby atď. NNLT treba vnímať ako nástroj na podporu udržateľného využívania pôdy a plánovania, a nie ako izolovaný a čisto kvantitatívny cieľ sám osebe, najmä preto, že jeho aplikácia sa

v jednotlivých krajinách líši a slúži rôznym priestorovým cieľom. Je preto dôležité pristupovať k cieľu NNLT opatrne a vyhnúť sa čisto kvantitatívnemu pohľadu, ktorý môže príliš zjednodušovať alebo odvádzať pozornosť od iných dôležitých cieľov a zámerov v oblasti využívania pôdy, ako je biodiverzita alebo sociálna súdržnosť.

V mnohých európskych krajinách slúži NNLT ako katalyzátor na iniciovanie komplexnejšieho monitorovania využívania pôdy a iniciovanie projektov. Tieto projekty presahujú tradičné dichotómie a sú výzvou pre čisto poľnohospodársky produktívne alebo na zdrojovo orientované definície pôdy a krajiny. Napríklad integrácia prístupov ekosystémových služieb do urbanistického plánovania poskytuje holistickejší pohľad, podporuje diferencované chápanie využívania pôdy a propaguje udržateľné postupy.

Relevantnosť a schopnosť dosiahnuť cieľ „nulového“ využívania čistej pôdy spochybňuje mnoho odborníkov alebo rozhodovacích orgánov, ktorí sú konfrontovaní s potrebou zlepšiť bývanie a verejné služby, aby zostali atraktívni pre priemyselný, turistický a poľnohospodársky rozvoj (Halleux et al., 2024. Geronez et al., 2024).

Niektorí sa navyše obávajú, že „nulový“ cieľ nie je vhodný pre územné plánovanie, ktoré musí zostať adaptabilné, najmä vzhľadom na demografické, environmentálne alebo geopolitické krízy. Niektorí trvajú na rozmanitosti územných kontextov v celej Európe, pokiaľ ide o demografický vývoj, ekonomickú atraktívnosť, ako aj finančnú a fyzickú schopnosť opätovne využívať brownfieldy a zahusťovať existujúce mestské oblasti. Napríklad v zmenšujúcich sa rakúskych oblastiach je k dispozícii mnoho prázdnych starých domov, v ktorých nikto nechce bývať, a stavajú sa nové domy, aby sa v nich mohli ubytovať mladí ľudia. Aj v Grécku, ktoré je seizmicky aktívnou krajinou, nie sú staré domy a budovy vždy bezpečné a stavajú sa nové domy. Demolácia starých budov môže byť problematická z dôvodu predpisov týkajúcich sa kultúrneho dedičstva. (ESPON, 2024b)

Na európskej úrovni neexistuje konsenzus ohľadom stratégie NNLT. Avšak stanovenie kvantitatívneho cieľa pre využívanie pôdy sa javí ako dobrý spôsob, ako stimulovať diskusiu o využívaní pôdy a pôdných zdrojov, a je užitočným nástrojom na zmenu metód a postupov územného plánovania. V tomto zmysle by sa na európskej úrovni mohlo odporučiť, aby krajiny a regióny stanovili kvantitatívny cieľ pre využívanie pôdy. Pravidelné monitorovanie využívania pôdy na základe spoločnej definície a metodiky by mohlo byť relevantné pre diskusiu a prehodnotenie rôznych systémov plánovania v Európe a ich zosúladenie s inými cieľmi, ako sú miestne a regionálne potreby v oblasti bývania, ktoré obhájajú najmä sektor developerov a stavebníkov v Európe⁽¹⁴⁾.

(14) Pozn: <https://buildeurope.net/>

3

Implementácia politik NNLT

Vo väčšine krajín neboli inštitucionálne a právne rámce, v ktorých prebieha územné plánovanie a územná správa, historicky navrhnuté tak, aby napĺňali ciele NNLT (Príklad 6). Výrazným príkladom toho je prevládajúca prax, keď sa miestne orgány často spoliehajú na príjmy z daní z využívania pôdy, čo stimuluje urbanizáciu a rozvoj. V dôsledku toho zavedenie cieľov NNLT vyvoláva diskusie o nutnej evolúcii územného riadenia s cieľom uľahčiť ich implementáciu (ESPON, 2024a).

Funkcie pridelené miestnym orgánom sa v rámci Európy

výrazne líšia. Ich primárnou funkciou je však zvyčajne adaptácia poskytovania rôznych verejných služieb (napríklad športových a kultúrnych zariadení, škôl alebo verejnej dopravy) na miestne potreby. Vzhľadom na narastajúci význam ekologických otázok musia miestne orgány čoraz viac pochopiť svoju úlohu v ekologických zmenách, vrátane znižovania záberu pôdy. Pre miestne orgány to predstavuje zásadnú zmenu perspektívy, ktorá si vyžaduje nielen preukázanie ich prínosu v súlade s potrebami miestnych obyvateľov, ale aj zosúladienie s európskymi a národnými environmentálnymi cieľmi (ESPON, 2024a).

PRÍKLAD 6

Implementácia politiky NNLT vo viac či menej priaznivých podmienkach (EU)

V rámci Európy možno jednotlivé krajiny kategorizovať podľa miery, v akej ich existujúce systémy územného plánovania konvergujú s cieľom znížiť záber pôdy, a to nasledovne:

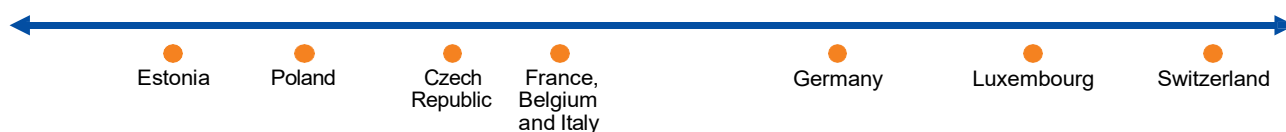
- prostredníctvom rozptýlenej mestskej dynamiky, podporovanej prevládajúcimi stratégiami územného plánovania, ako je tomu v Estónsku a Poľsku;
- prostredníctvom sprostredkovateľských pozícií, kde politika NNLT dopĺňa iné opatrenia zamerané na riešenie rozrastania miest. Tieto krajiny čelia mnohým rozptylovým tendenciám v dôsledku faktorov, ako je vysoký počet obcí, zložitost miestnych daňových systémov a prítomnosť riedko osídlených regiónov. Medzi významné príklady patria Česká republika, Belgicko, Francúzsko a Taliansko;
- prostredníctvom dobre zavedených tradícií plánovania uprednostňujúcich kompaktný rozvoj miest, čím sa nové ciele NNLT stávajú ľahšie dosiahnuteľnými. Do tejto kategórie patria Nemecko, Luxembursko a Švajčiarsko.

Obrázok 3

Konvergencia cieľa NNLT s existujúcimi národnými systémami plánovania

Divergentné systémy

Konvergentné systémy



Zdroj: ESPON, 2024a

V krajinách a regiónoch, kde existujú jasné ciele na zníženie záberu pôdy, národné a regionálne orgány delegujú zodpovednosť za implementáciu na miestne orgány. Je pochopiteľné, že tieto ciele nemožno jednotne a automaticky preniesť z národnej alebo regionálnej úrovne na úroveň obcí. Miestne orgány by preto mali prispôsobiť svoje prístupy, zohľadňovať faktory ako demografické trendy a možnosti prestavby brownfieldov a spoločne pracovať na dosiahnutí

regionálnych alebo národných cieľov. Tento prístup zdôrazňuje dôležitosť silnej spolupráce medzi obcami, ktorá v súčasnosti nie je vo všetkých krajinách vždy plne rozvinutá (ESPON, 2024a).

Zapojenie občianskej spoločnosti závisí od miery kontroly, ktorú vykonávajú miestne orgány. Významná časť bytovej výstavby prebieha bez dohľadu príslušných inštitúcií, najmä

v malých mestách a odľahlých vidieckych obciach, ktoré nemajú kapacitu regulovať urbanizačné procesy po udelení povolení. Naopak, väčšie mestá majú často väčšiu kontrolu nad mestskou bytovou výstavbou, ktorá je podporená technickými a administratívnymi kapacitami, finančnými zdrojmi a efektívnymi vyjednávacími zručnosťami. Táto dichotómia podčiarkuje dôležitosť presunu zodpovednosti za plánovanie na príslušnú územnú úroveň s cieľom posilniť kapacitu orgánov verejnej správy (ESPON, 2024a).

Vplyv politik NNLT

Záber pôdy nie je spôsobený výlučne rastom počtu obyvateľov, ale ovplyvňujú ho aj sociálno-ekonomické mechanizmy. Na strane dopytu sa na rozširovaní miest podieľajú rôzne domácnosti a spoločnosti, ktorých investície do nehnuteľností a životný štýl si vyžadujú rozsiahle mestské oblasti. Naopak, na strane ponuky považujú developeri za ekonomicky výhodnejšie uspokojovať tento dopyt v riedko osídlených oblastiach kvôli nižším stavebným nákladom, než sa zapájať do urbánnej recyklácie, ktorá je zvyčajne spojená s vyššími nákladmi v porovnaní s rozvojom na prírodných pozemkoch a zelených plochách. Orgány verejnej správy sa preto aktívne snažia o zosúladenie týchto sociálno-ekonomických mechanizmov s cieľom podporiť kompaktnější rozvoj miest. Na dosiahnutie tohto cieľa využívajú dve hlavné stratégie: stimulovanie zahusťovania miest a odrádzanie od výstavby na prírodných alebo poľnohospodárskych pozemkoch. Mnohé krajiny zaviedli stimulačné programy financovania s cieľom riešiť produkčné aj dopytové aspekty. Tieto iniciatívy síce pomáhajú pri zavádzaní NNLT, avšak nemusia úplne presmerovať dopyt aj produkciu smerom k dosiahnutiu cieľov nulového záberu pôdy (ESPON, 2024a).

NNLT je teda úzko prepojený so širšou diskusiou o ekonomických dopadoch zmien vo využívaní pôdy, čo prináša komplexnosť presahujúcu rámec správy. Hlavným cieľom je obmedziť rozrastanie miest, čo je často v rozpore s rámcami územného plánovania zameranými na podporu rozvoja, a preto je potrebné podrobnejšie preskúmať ekonomiku využívania pôdy. Toto preskúmanie poukazuje na dôležitosť riešenia otázok súvisiacich s ekologickou kompenzáciou, konceptom obmedzujúcim zabratie novej pôdy pokiaľ nie je kompenzované ekvivalentným „odpečením“ pôdy alebo ekologickými vylepšeniami. Tieto kompenzačné prístupy sa môžu vyskytovať v rôznych územných mierkach. Praktické dôsledky tohto prístupu, vrátane vhodného rozsahu a potenciálnych regionálnych vplyvov, však naďalej zostávajú predmetom diskusie v akademických a odborných kruhoch. Diskusie sa objavili napríklad v krajinách ako Nemecko a Luxembursko, ktoré obhajujú významnú sociálno-ekonomickú zmenu prostredníctvom kompenzácie (ESPON, 2024b). Príklad 7 predstavuje implementáciu konceptu kompenzácie v Berlíne.

Prieskum základných sociálno-ekonomických mechanizmov môže odhaliť informácie o dôsledkoch NNLT a jeho potenciáli podporovať udržateľné postupy využívania pôdy. Takýto prieskum má potenciál vyvolať zmenu v systémoch plánovania, kde ekonomické faktory zohrávajú kľúčovú úlohu pri formovaní politik využívania pôdy. Zohľadnenie NNLT v širšom kontexte zdôrazňuje prepojenosť environmentálnych, sociálnych a ekonomických faktorov. Tento holistický pohľad je nevyhnutný pre vývoj účinných politik, ktoré zosúladujú hospodársky rozvoj s ekologickou udržateľnosťou, čím podporujú komplexnejší a odolnejší prístup k plánovaniu. V tejto súvislosti by bolo užitočné preskúmať, ako je možné v rámci regionálneho rozvoja a územného plánovania zlúčiť a prepojiť cieľ NNLT s inými environmentálnymi cieľmi, vrátane tých, ktoré súvisia so zelenou transformáciou. Je potrebné vytvoriť komplexnejší prehľad z rôznych oblastí (ESPON, 2024b).

PRÍKLAD 7

Komplexný urbanistický kompenzačný koncept v Berlíne (DE)

V rámci svojho programu na ochranu krajiny vyvinul Berlín niektoré nástroje na podporu verejných orgánov pri optimalizácii územného plánovania a pri vytváraní kompenzácie za nevyhnutné poškodenie prírody a krajiny čo najbližšie k miestu poškodenia. Keďže Berlín je husto zastavaný, často nie je možné úplne kompenzovať poškodenie prírody a krajiny spôsobené konkrétnym stavebným projektom v rovnakom mieste.

Iniciatíva začala „komplexným urbanistickým kompenzačným konceptom“ (GAK), ktorý bol vyvinutý v roku 2004 a ďalej vylepšený v roku 2016. Koncept pomáha pri uplatňovaní kompenzácií tam, kde sú najviac potrebné alebo kde ich možno najúčinnšie realizovať. Ekologický účet (Ökokonto), prijatý berlínskym senátom v roku 2019, sa používa na identifikáciu a mapovanie mestských oblastí v rámci spolkovej krajiny Berlín, v ktorých je potrebné prijať ďalšie opatrenia v oblasti prírody a krajiny. Ak je potrebné kompenzovať škody na životnom prostredí, tieto oblasti by mali mať prednosť. Taktiež je možné kompenzovať niekoľko malých stavebných projektov naraz, čím sa opatrenia stávajú efektívnejšími a mesto môže ľahšie riadiť rozvoj svojich otvorených priestorov.

Hlavnou myšlienkou tohto konceptu a účtu je zaviesť kompenzačné opatrenia ešte pred začatím projektov, ktoré si vyžadujú kompenzáciu, čím sa teoreticky urýchlia schvaľovacie postupy. Projekty na ochranu prírody sa potom započítavajú do ekologických účtov, z ktorých môžu developeri projektov ľahko čerpať vhodné kompenzačné projekty.

Zdá sa však, že uplatňovanie kompenzačného konceptu na úrovni mestského štátu naráža na svoje limity, a to z dôvodu nedostatku dostupných pozemkov na realizáciu kompenzačných opatrení a s ohľadom na ciele výstavby nového bývania. Berlín sa snaží tento problém vyriešiť spoluprácou s Brandenburskom, aby bolo možné čo najefektívnejšie využívať ekologické kompenzačné opatrenia. Okrem toho sa pre budúce projekty bude skúmať využiteľnosť ekologických kompenzačných opatrení.

Zdroj: Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz Berlin, 2019

4

Závery pre efektívne prijatie opatrení NNLT

Rozdiely v definíciách pojmov záber pôdy a degradácia pôdy možno vysvetliť pomocou kategórií subjektov, ktoré sa najviac zapájajú do diskusie. Tri hlavné skupiny týchto subjektov sú poľnohospodársky sektor, zástancovia „intenzívnejšieho“ alebo kompaktniejšieho rozvoja miest a inštitúcie zodpovedné za ochranu životného prostredia. Ďalšie, špecifickejšie sektory, ktoré sa na tejto diskusii podieľajú, pochádzajú zvyčajne z oblasti výskumu, verejnej dopravy, vlastníkov veľkých pozemkov v už urbanizovaných oblastiach a poisťovní. Poľnohospodársky sektor môže mať k politike NNLT pomerne ambivalentný postoj. Vo všeobecnosti sa tento sektor snaží zabezpečiť dostatočnú dostupnosť poľnohospodárskej pôdy. Zároveň však neverí miestnym orgánom, že dokážu riešiť degradáciu pôdy, a skôr sa zaoberá poľnohospodárskymi postupmi. V Belgicku a Francúzsku vznikli stratégie NNLT, keď sa spojili dve kategórie aktérov: environmentalisti a zástancovia „intenzívnejšej“ a „kompaktnejšej“ urbanizácie (ESPON 2024a).

Nie je prekvapujúce, že čím je legislatíva krajiny konkrétnejšia a prísnejšia, tým je verejná diskusia o NNLT ostrejšia. Preto je diskusia menej intenzívna napríklad v Estónsku a Poľsku. V Nemecku, Taliansku a Luxembursku nie sú diskusie tiež veľmi intenzívne. Je to pravdepodobne preto, že cieľ znížiť záber pôdy je v týchto krajinách síce deklarovaný, ale nie je právne záväzný (ESPON 2024a).

Vo Francúzsku je diskusia veľmi živá. Zákon o klíme a odolnosti z roku 2021 čelí kritike zo strany podnikateľských subjektov kvôli jeho potenciálnemu vplyvu na hospodársky rozvoj, pričom existujú obavy, že môže narušiť schopnosť prilákať priemyselné podniky, najmä veľké továrne. Okrem toho sa politika NNLT vníma ako oslabenie decentralizácie, pretože miestne orgány sú povinné zohľadňovať tento cieľ pri vypracúvaní svojich územných plánov. V Belgicku, a najmä vo Flámsku, prebiehajú tiež diskusie, najmä o kompatibilitate politiky NNLT s demografickým a hospodárskym rastom. Zaujímavé je, že hoci Švajčiarsko má veľmi ambicióznú legislatívu v oblasti NNLT, verejná diskusia na túto tému je menej intenzívna. Švajčiarska legislatíva pravdepodobne len dopĺňa už tak veľmi reštriktívny systém územného plánovania, ktorý má obmedziť rozrastanie miest (ESPON, 2024a).

Mnohé verejné diskusie sa týkajú kompatibility politiky NNLT s hospodárskym rozvojom a výstavbou cenovo dostupného bývania (Gernonnet et al., 2024). Verejné diskusie sú obmedzené, pretože vplyv takýchto dlhodobých orientácií na urbanizáciu ešte nie je výrazne cítiť ani na úrovni obcí, ani na trhu s nehnuteľnosťami. Intenzita verejnej diskusie by mohla súvisieť aj s demografickými trendmi, a preto by mohla byť silnejšia v krajinách alebo regiónoch s výrazným demografickým rastom, ako je napríklad Flámsko.

Potreba informovanej a rozšírenej verejnej diskusie

Implementácia NNLT čelí mnohým prekážkam: fiškálny systém (veľmi často podporujúci rozrastanie miest), systém miestnej správy (vzhľadom na potrebu väčšej miestnej horizontálnej spolupráce s cieľom prispôsobiť diferencované miestne trajektórie spoločnému cieľu zníženia záberu pôdy), sociálno-ekonomické mechanizmy rozvoja miest atď. (ESPON, 2024a). NNLT možno považovať za dôležitý počiatočný krok, ktorý by sa mal zohľadniť v súvislosti s následnými opatreniami, ako sú transformácie systémov daní z pozemkov, mobility a zmeny infraštruktúry s cieľom dosiahnuť „zelenú“ transformáciu. Z tohto pohľadu má NNLT potenciál podporiť reformy plánovania na rôznych vládnych úrovniach.

Keďže sa predpokladá, že NNLT povedie k nedostatku pôdy, zvýšeniu jej hodnoty a poškodeniu sociálnej a územnej spravodlivosti, je potrebné zamerať diskusiu v rámci NNLT na sociálnu spravodlivosť (napr. nový fiškálny nástroj). Otázkou potom je, ako takýto systém navrhnúť a v akom rozsahu by sa mal najlepšie používať. Okrem toho je potrebné určiť, kto nesie zodpovednosť, kto stanovuje pravidlá a kto získava benefity (ESPON, 2024b).

Všeobecne je verejná diskusia o NNLT naďalej pomerne obmedzená (ESPON 2024a). Hoci sa táto téma aktívne diskutuje v akademických a vládnych kruhoch, vo verejnej sfére sa jej nevenuje veľká pozornosť. Tento rozpor môže vyplývať z technického charakteru témy, ktorá nie je pre verejnosť príliš zaujímavá. Prekonanie tejto medzery v povedomí je kľúčové pre podporu informovanej verejnej diskusie a získanie verejnej podpory pre politiky súvisiace s NNLT. Prepojením NNLT s každodennými problémami a dôležitejšími sociálno-politickými debatami v súvislosti s využívaním pôdy je možné stimulovať širšiu verejnú diskusiu, ktorá bude v súlade s akademickými a vládnyimi snahami riešiť výzvy a príležitosti súvisiace s NNLT.

K správne naštartovaniu verejnej diskusie o NNLT je nevyhnutné starostlivo zvážiť, ktoré aspekty sa monitorujú, pretože to výrazne ovplyvňuje nastavenie cieľov a spôsob štruktúrovania riadiacich rámcov. Stanovenie kvantitatívneho cieľa pre využívanie pôdy sa javí ako dobrý spôsob na stimuláciu diskusie o využívaní pôdy a pôdnych zdrojov

a považuje sa za užitočný nástroj na zmenu metód a postupov územného plánovania. Na dosiahnutie spoločného porozumenia, harmonizáciu definícií a vývoj uceleného prístupu k monitorovaniu je potrebná spolupráca, najmä na európskej úrovni.

Verejná diskusia musí byť založená na faktoch a údajoch. NNLT je často vnímaná, že je v rozpore s inými základnými územnými potrebami, najmä s potrebou ďalšieho a cenovo dostupného bývania a hospodárskeho rozvoja (najmä reindustrializácie). K tomuto potenciálnemu konfliktu je potrebné pristupovať s porozumením a tieto zjavné paradoxy riešiť alebo zmiernovať. Jedným z kľúčových aspektov je uvedenie si otázok, ako je dominantný naratív o rozdelení medzi mestom a vidiekom a odlišná dynamika rastu a zmenšovania v rôznych regiónoch. Riešenie tejto otázky si vyžaduje komplexné pochopenie dôsledkov NNLT na rôzne priestorové kontexty, aby sa zabezpečilo, že politické diskusie budú inkluzívne a ohľaduplné voči rôznorodým potrebám a výzvam.

Na úspešnú implementáciu opatrení NNLT je preto potrebné monitorovať vplyv politiky na dostupnosť bývania, hospodársky rozvoj, regionálne nerovnosti a rozdiely medzi mestami a vidiekom, pretože to by mohlo upozorniť na potrebu ďalších sektorových politických reforiem v súvislosti s implementáciou NNLT. Navyše, bez diskusie o jej účinkoch, opierajúcej sa o dôkazy, by NNLT mohla byť zdrojom obáv z hospodárskeho alebo územného úpadku. Preto hrozí, že NNLT bude odmietnutá veľkou časťou obyvateľstva a potenciálny účinok jej schopnosti vyvolať „domino efekt“ na verejné politiky zamerané na zelenú transformáciu by bol stratený.

Súvislosť s inými prebiehajúcimi (politickými a spoločenskými) diskusiami

Politika NNLT čelí mnohým prekážkam a je úzko prepojená s viacerými prebiehajúcimi diskusiami v oblasti územnej správy a udržateľného využívania pôdy (ESPON, 2024b). Medzi príklady patria daňový systém (ktorý veľmi často podporuje rozrastanie miest), rámec miestnej správy (kvôli potrebe väčšej miestnej horizontálnej spolupráce s cieľom prispôsobiť rozdielne miestne trajektórie spoločnému cieľu znížiť záber pôdy) a sociálno-ekonomické mechanizmy rozvoja miest.

V tomto kontexte by sa NNLT dalo považovať za dôležitý počiatočný krok, ktorý by sa mal zohľadniť v súvislosti s následnými opatreniami, ako sú transformácie systémov pozemkových daní, rozvoja mobility a infraštruktúry s cieľom dosiahnuť „zelený“ prechod. Ak sa NNLT chápe v tomto zmysle, má potenciál viesť reformy na rôznych úrovniach verejnej správy a významne prispieť k širším dialógom a iniciatívam.

Potenciál NNLT spočíva aj v jeho schopnosti slúžiť ako spojovací článok pre integráciu rôznych perspektív a záujmov v širšom kontexte územného plánovania a správy. Poskytuje príležitosť riešiť zložité vzťahy medzi využívaním pôdy, ochranou životného prostredia a spoločenskými potrebami (Lacoere et al., 2024).

Uznaním NNLT ako dynamického nástroja v kontexte udržateľného využívania pôdy môže prispieť ku komplexným plánovacím stratégiám, ktoré sú v súlade s viacerými spoločenskými a environmentálnymi cieľmi. NNLT zahŕňa porovnanie a inventarizáciu rôznych prostriedkov a mechanizmov kompenzácie, a to ako na miestnej, tak aj na regionálnej úrovni. Zameraním sa na tieto základné mechanizmy získavame pohľad na ekonomické dôsledky NNLT a jeho vplyv na postupy udržateľného využívania pôdy. To by mohlo potenciálne viesť k radikálnej zmene v systémoch plánovania, keďže ekonomické hľadiská zohrávajú kľúčovú úlohu pri formovaní politik využívania pôdy. Holistický pohľad je nevyhnutný pre vývoj účinných politik, ktoré vytvárajú rovnováhu medzi hospodárskym rozvojom a ekologickou udržateľnosťou a podporujú komplexnejšie a odolnejšie systémy plánovania.

Referencie

- Copernicus (2022a). CORINE Land Cover. <https://land.copernicus.eu/pan-european/corine-land-cover>
- Copernicus (2022b). High Resolution Layer Imperviousness. <https://land.copernicus.eu/en/products/high-resolution-layer-imperviousness>
- Decoville, A. & Schneider, M., 'Can the 2050 zero land take objective of the EU be reliably monitored? A comparative study', *Journal of Land Use Science*, Vol 11, No 3, 2015, pp. 331 – 349. <https://doi.org/10.1080/1747423X.2014.994567>
- European Commission (2023), 'Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Soil Monitoring and Resilience (Soil Monitoring Law)', COM (2023) 416 final. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:01978f53-1b4f-11ee-806b-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF
- European Commission (2021), 'Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – EU Soil Strategy for 2030. Reaping the benefits of healthy soils for people, food, nature and climate', COM (2021) 699 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0699>
- European Commission (2020), 'Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – EU Biodiversity Strategy for 2030. Bringing nature back into our lives', COM (2020) 380 final. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF
- European Council (2019), European Green Deal. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/>
- European Environment Agency (EEA) (2021), Land take and land degradation in functional urban areas. <https://www.eea.europa.eu/publications/land-take-and-land-degradation>
- European Environment Agency (EEA) (2019). Land Take and Net Land Take. European Environment Agency, 10 September 2019. <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/land-take-statistics>
- European Parliament (2024), Nature restoration: Parliament adopts law to restore 20% of EU's land and sea. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240223IPR18078/nature-restoration-parliament-adopts-law-to-restore-20-of-eu-s-land-and-sea>
- ESPON (2024a), No net land take: policies and practices in European regions. <https://www.espon.eu/projects/nnlt-no-net-land-take-policies-and-practices-european-regions>
- ESPON (2024b), No net land take trajectories: policies and practices across Europe, ESPON seminar, 5–6 June 2024, Mons. <https://www.espon.eu/events/espon-seminar-mons-no-net-land-take-trajectories-europe>
- ESPON (2020), SUPER - Sustainable Urbanization and land-use Practices in European Regions. <https://www.espon.eu/projects/super-sustainable-urbanization-and-land-use-practices-european-regions>
- Fina, S., Hamacher, H., Rönsch, J. and Scholz, B. (2023). Land use monitoring and land take in international comparison. Umweltbundesamt. <https://www.umweltbundesamt.de/en/publikationen/land-use-monitoring-land-take-in-international>
- Géronnez, L., Vialay, G., Zaman, J., Halleux, J.M., Bianchet, B. and Lambotte, J.M. (2024). Addressing the challenges of reindustrialisation and No Net Land Take across EU. Where to produce if soil matters? Belgium24.eu
- Halleux, J.M., Bernier, C., Bianchet, B. and Lambotte, J.M. (2024). No Net Land Take and Housing Affordability. What actions could be taken to reconcile NNLT and housing affordability? Belgium24.eu
- Kemper, T., Melchiorri, M. and Ehrlich, D. (2021), *Global Human Settlement Layer*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, ISBN 978-92-76-42061-3, doi:10.2760/456883, JRC126219
- Lacoere, P., Decoville, A., Delattre, R., Melot, R., Grimski, D., Schamann, M. and Halleux, J.M. (2024). National Introduction of No Net Land Take: A comparative study of five pioneering countries seeking to limit their land consumption. *Town Planning Review*. <https://doi.org/10.3828/tpr.2024.44>
- Marquard, E., Bartke, S., Gifreu, J., Humer, A., Jonkman, A., Jürgenson, E., Marot, N., Poelmans, L., Repe, B., Rybski, R., Schröter-Schlaack, C., Sobocká, J., Sørensen, M.T., Vejchodská, E., Yiannakou, A., and Bovet, J. (2020), Land Consumption and Land Take: Enhancing Conceptual Clarity for Evaluating Spatial Governance in the EU Context, *Sustainability*, 2020, 12, 8269. <https://doi.org/10.3390/su12198269>

Nicolau, R. and Condessa, B. (2022). Monitoring Net Land Take: Is Mainland Portugal on Track to Meet the 2050 Target?, Land, 2022, 11, 1005. <https://doi.org/10.3390/land11071005>

Öko-Institut e.V., UFZ Helmholtz Zentrum für Umweltforschung, Umwelt Bundesamt (2024), Discussion paper for the Webinar 'Being serious about the non et land take target – it's time to start' on 1 Feb. 2024. https://www.oeko.de/service/download/Discussion-paper_land-take-webinar_2024-02.pdf

Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz Berlin. (2019). Gesamtstädtische Ausgleichskonzeption - Auf dem Weg zum Berliner Ökokonto, Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz Öffentlichkeitsarbeit. https://www.berlin.de/sen/uvk/_assets/natur-gruen/landschaftsplanung/landschaftsprogramm/gesamtstaedtisch-ausgleichskonzeption2019.pdf

Urban Atlas (2022). Copernicus. <https://land.copernicus.eu/local/urban-atlas>

ESPON



Co-funded by
the European Union
Interreg

espon.eu



ESPON 2030

ESPON EGTC

11 Avenue John F. Kennedy
L-1855 Luxembourg
Grand Duchy of Luxembourg
Phone: +352 20 600 280
Email: info@espon.eu
www.espon.eu

ESPON EZÚS je jediným príjemcom v rámci Programu spolupráce ESPON 2030. Jednotnú operáciu v rámci Programu implementuje ESPON EZÚS a spolufinancuje ju Európsky fond regionálneho rozvoja, členské štáty EÚ, Spojené kráľovstvo a partnerské štáty, Island, Lichtenštajnsko, Nórsko a Švajčiarsko.

Autori

Michaela Gensheimer, Nicolas Rossignol, Marjan van Herwijnen – ESPON EGTC
Xavier Desjardins - Acadie Cooperative
Tim Devos – Ghent University
Alexandre Leclercq – CREAT- UC Louvain

PodĎakovanie

Michel Dachelet, Aline Dewaele, Pascale Fouchs, Renee Peters, Claire Vanschepdael – Service Public de Wallonie (SPW-Territoire)

Prehlásenie

Táto správa nemusí nevyhnutne reflektovať stanovisko členov Monitorovacieho výboru ESPON 2030.

ISBN: 978-2-919816-86-6

© ESPON 2030

Anglická verzia:
ESPON EGTC, október 2024

Slovenská verzia:
Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja
a informatizácie Slovenskej republiky, december 2025

Preklad: Zdenka Augustiničová

