

## Krajina ako predmet plánovacích intervencií na európskej úrovni

„Európska krajina zohráva významnú úlohu z hľadiska verejného záujmu v oblasti kultúry, ekológie, životného prostredia a sociálnej oblasti a predstavuje zdroj priaznivý pre hospodársku činnosť a jej ochrana, manažment a plánovanie môžu prispievať k vytváraniu pracovných príležitostí.“  
(Európsky dohovor o krajine)

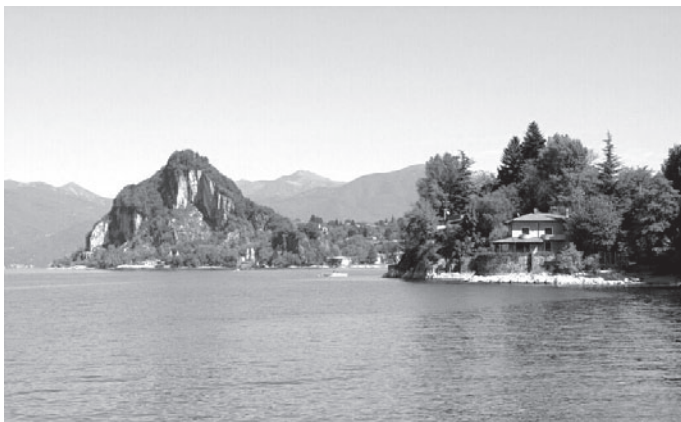
*M. Finka, M. Kozová: Landscape as the Object of Planning Interventions at the European Level. Život. Prostr., Vol. 38, No. 3, 117 – 121, 2004.*

In May 1999, ministers of the EU Member States, responsible for spatial planning, have approved the European Development Perspective (E.S.D.P.). This document is a result of a new mode of European co-operation, although the documents in the field of spatial planning do not provide any new responsibilities at the Community level. This document has been built on the base of a set of the documents, such as CEMAT – Document, EUROPA 2000, EUROPA 2000+, European Spatial Planning Charter, etc. The E.S.D.P. and the other mentioned documents identify principles of spatial planning, policy objectives and options “for a balanced and polycentric system of towns and cities, interconnected transport and communications infrastructure and for development of the cultural and natural heritage” (and in this context for the cultural landscape, too). In these documents, the landscape planning has been mentioned as an integrated part of the spatial planning. They call for re-evaluation of the partnership between city and countryside with the aim of forming an integral view of urban, rural and landscape areas and for formulating of the principles for sustainable spatial development of landscape systems as a part of supra-regional, regional and urban systems.

Aj keď bol *Európsky dohovor o krajine*, ako základný systémový dokument na celoeurópskej úrovni, podpísaný až r. 2000 a viaceré štáty k nemu dosiaľ neprišli, problematike krajiny sa venuje osobitná pozornosť na nadnárodnej úrovni už viac ako päťdesiat rokov. Dokazuje to činnosť Rady Európy, ktorá od svojho vzniku (1949) vstupovala do oblastí ochrany a tvorby hodnôt európskej krajiny aktivitami Rady ministrov alebo Parlamentného zhromaždenia. Rada Európy začala budovať program životného prostredia r. 1961, väčšina jej aktivít sa vzťahovala na čiastkové otázky ochrany prírody a rozvoja osídlenia. R. 1970, z iniciatívy smerujúcej k prierezovému riešeniu priestorového roz-

voja s dôrazom na ochranu a tvorbu krajiny, vznikla pri Rade Európy Európska konferencia ministrov zodpovedných za priestorové plánovanie CEMAT. Táto r. 1983 na rokovaní v Torremolinos schválila *Európsku chartu priestorového plánovania* a v Lipsku r. 1994 vydala dokument *Princípy európskej politiky priestorového rozvoja*.

Európska únia vstúpila do problematiky ochrany a tvorby krajiny hneď od svojho vzniku, základné úlohy priestorového plánovania vymedzila Maastrichtská dohoda už r. 1992. Priestorové plánovanie definuje ako dôležitý prvok vo vzťahu k radu cieľov, napríklad k ochrane a tvorbe životného prostredia i racionálnemu využívaniu prírodných zdrojov.



Európska krajina: (Taliansko) Lago Maggiore, pohľad na Porto Valtravaglia, v pozadí Alpy taliansko-švajčiarskeho pomedzia (hore), pohľad z Passo della Rossa na Geisspfadsee a Züesee (dolu).  
Foto: M. Šúri



### Politika priestorového plánovania v Európskej únii

Aktívna politika EÚ v oblasti priestorového rozvoja sa viaže na 90. roky 20. storočia. Avšak realizácia integrovanej koordinovanej plánovacej politiky priestorového rozvoja je stále skôr želaním ako realitou. Dôvodom je úzka súvislosť a citlivosť otázok priestorového plánovania k územnej zvrchovanosti. Európska komisia síce nie je formálne vybavená náležitými kompetenciami, avšak intenzita, akou prostredníctvom sektorových koncepcií (sociálnej, životného prostredia, poľnohospodárstva, obchodu a ďalších oblastí) ovplyvňuje priestorový rozvoj, a teda premeny krajinného priestoru, je taká veľká, že jej vyhlásenia o dištancovaní sa od rozhodovania v oblasti priestorového plánovania, sú vzdialené od reality.

Aké sú východiská integrovaného plánovania vo vzťahu k európskemu krajinnému priestoru? Globálnym vyjadrením základnej filozofie a súčasných trendov je *Európska charta priestorového plánovania* (1983). Poslaním priestorovej politiky a priestorového plánovania je vyjadriť v duchu charty hospodárske, sociálne, kultúrne a ekologické zámery spoločnosti. Ide teda o komplexné integrované plánovanie, ktorého predmetom je usmerňovanie priestorového rozvoja životného prostredia človeka. Jeho neoddeliteľnou súčasťou je i krajinný priestor v polohe vnútro-sídlného krajinného prostredia alebo otvorenej krajiny. Vzhľadom na špecifickosť problematiky týchto dvoch kvalít, stretávame sa v rámci priestorového plánovania v Európe s problémovým okruhom tzv. kultúrnej krajiny, prírodného (voľného) priestoru, chránených prírodných území či vidieckeho priestoru.

Napriek tejto špecifikácii zostávajú súčasťou komplexného prístupu politiky priestorového rozvoja. Význam takéhoto komplexného, a hlavne synergického prístupu sa zvýšil v kontexte cieľov priestorového plánovania zameraných na dosiahnutie udržateľného rozvoja spoločnosti. Keby sme preto chceli k problému pristúpiť dôsledne systémovo, mali by sme sa podrobne zaoberať celou šírkou problematiky priestorového plánovania, veď každá priestorovoplánovacia aktivita na kontinentálnej, celoštátnej až sídelnej či zónovej úrovni má svoj priestorový prejav, a teda i dôsledok na istý typ krajinného prostredia. Všimneme si najmä tie dokumenty európskej politiky priestorového rozvoja a ich časti, kde sa výpovede vzťahujú k problematike krajiny v jej tradičnom ponímaní.

Už v uznesení k spoločnej koordinovanej priestorovej politike v krajinách EÚ, ktoré prijal Európsky parlament (1990), sa hovorí o potrebe *„spracovať spoločné právne predpisy, umožňujúce zriadiť v súlade s členskými štátmi a dotknutými regiónmi na základe biologickej, architektonickej, kultúrnej a krajinnárskej medzinárodnej hodnoty sieť chránených priestorov.“*

Dôležitým bodom tohto uznesenia je nevyhnutnosť financovať opatrenia na revitalizáciu a obnovu historických a kultúrnych priestorov prispievajúcich k zachovaniu a rozvoju miestneho životného priestoru. Rovnako prioritná je obnova a ozdravenie území, ktoré trpeli lokalizáciou hospodárskych činností poškodzujúcich a narušujúcich krajinu.

Významné miesto v európskych dokumentoch priestorového plánovania v duchu princípov udržateľného rozvoja má šetrné a kreatívne narábanie s kultúrnym a prírodným dedičstvom. Problematika krajiny sa

často priamo alebo nepriamo začleňuje do tejto oblasti. Dokument *Princípy európskej politiky priestorového rozvoja* (1994) označuje ochranu prírody (krajiny, druhov, biotopov), ochranu povrchových a podzemných vôd, zabezpečenie čistoty ovzdušia a ochranu pôdy ako základu poľnohospodárstva a lesného hospodárstva a ich ekologicky účinné prepojenie za základ zachovania životných podmienok v celej Európe.

Podľa tohto dokumentu je nevyhnutné kartograficky zachytiť existujúce a potenciálne prírodné priestory, priestorovú kvalitu a rôznorodosť európskej krajiny na regionálnej i nadnárodnej úrovni. Túto úlohu stanovila Smernica Rady č. 92/43/EHS o ochrane biotopov, voľne žijúcich živočíchov a voľne žijúcich rastlín i program CORINE (*Co-Ordinator of Information on the Environment*), schválený Európskou úniou (1985) s cieľom zabezpečiť zber, koordináciu a kompatibilitu údajov o životnom prostredí európskych štátov. Ako uvádzajú *Princípy európskej politiky priestorového rozvoja* (1994), v dôsledku výrazných štrukturálnych zmien v poľnohospodárstve je nevyhnutné podporiť nové ekologicky únosné hospodárske aktivity, napríklad šetrnú turistiku, starostlivosť o krajinu a ekologické poľnohospodárstvo.

Starostlivosť o krajinu sa podľa tohto dokumentu dostáva do novej polohy hospodárskej aktivity. Pri jej naplňaní môže zohrať významnú úlohu jednotná poľnohospodárska politika, jednak podporou nových produkčných metód rešpektujúcich požiadavky ochrany krajiny a tvorby životného prostredia, jednak vytvorením ekonomických podmienok na to, aby poľnohospodári prevzali nové úlohy v tejto oblasti. Problematika kultúrnej krajiny sa zdôrazňuje aj v časti venovanej ochrane kultúrneho dedičstva ako významnej súčasť kultúrnej identity Európy.

Ochrana voľnej krajiny a vodných zdrojov tvorí významnú súčasť dokumentu Európskej komisie *EUROPA 2000+* (1994). Aj tento rozsiahly analytický a sčasti prognostický materiál venuje osobitnú pozornosť opätovnému vytvoreniu ekologických koridorov a ich integrácii do plánovacej dokumentácie. Ďalej sa venuje rekreačnej funkcii voľných priestorov a možnostiam cezhraničnej spolupráce pri správe veľkopriestorových chránených území. Odvoláva sa pritom na Smernicu Rady č. 92/43/EHK o ochrane biotopov, voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín, na Nariadenie č. 92/2078/EHK na podporu ekologicky únosných poľnohospodárskych produkčných metód, na Nariadenie č. 92/2080/EHK o spoločnej podpore zalesňovacích aktivít pri renaturalizácii poľnohospodárskej pôdy, ako



Európska krajina: (Francúzsko) Provencálska mestečká a dedinky hýria všetkými farbami. Ulička v Bormes les Mimosas (hore), typické porasty korkového duba v okolí Col du Canadel (dolu).  
Foto: M. Šúri



aj na novelu Smernice č. 85/337/EHK o posudzovaní vplyvov na životné prostredie.

V oblasti priestorového plánovania na európskom kontinente je oficiálnym dokumentom EÚ *Európska koncepcia priestorového rozvoja* (ESDP alebo EUREK, 1999) a dokument *Hlavné princípy udržateľného priestorového rozvoja európskeho kontinentu* (CEMAT, 1998), ktorý sa vzťahuje k územiau krajín Rady Európy.

Popri definovaní hlavných cieľov v oblasti životného prostredia, ako je ochrana prírodného dedičstva a vodných zdrojov, podpora environmentálne priaznivých dopravných systémov, revitalizácia životného prostredia v priemyselne znečistených územiach, sanácia ladom ležiacich území v urbánnych priestoroch, CEMAT zdôrazňuje potrebu opätovného vytvorenia ekologických sietí, ochranu a skvalitnenie krajinných



Európska krajina: (Švajčiarsko) Aplská dedinka Zermatt kde je doprava povolená len pre špeciálne vozidlá, prevažne s elektrickým pohonom. Foto M. Šúri

štruktúr, keďže krajina ako dôležitý faktor prostredia človeka prispieva k vytváraniu lokálnych kultúr a je hlavnou súčasťou európskeho kultúrneho a prírodného dedičstva. Okrem toho je krajina základným prvkom životného prostredia, hrá dôležitú úlohu verejného záujmu v kultúrnom, ekologickom i sociálnom ohľade a je aj ekonomickým zdrojom.

Úlohou priestorového plánovania je podľa dokumentu CEMAT prispieť k ochrane a manažmentu krajiny a ku krajinnému plánovaniu vhodnými opatreniami a spoluprácou predovšetkým v medzinárodnej rovine. Tento cieľ sa týka nielen pozoruhodných krajinných štruktúr, ale všetkých krajinných štruktúr, ktoré sú dôležitou súčasťou životného prostredia.

Dôležitým dokumentom posledných rokov, o ktorom sa najčastejšie diskutuje, je *Európska koncepcia priestorového rozvoja* (EUREK, 1999). Jej prvý návrh bol prerokovaný na stretnutí ministrov štátov EÚ zodpovedných za priestorové plánovanie v júni 1997 v Noordwijku, konečná verzia bola schválená r. 1999. Dokument má charakter koncentrovaného, selektívneho, etapizovaného, kontinuálneho, flexibilného a transparentného nástroja na usmernenie priestorového rozvoja na európskom kontinente. Popri rozsiahlej analýze a naznačení prognóz priestorového rozvoja jeho najdôležitejšou časťou je stanovenie cieľov a politických opcií pre celoeurópsku politiku a národné koncepcie priestorového rozvoja. Osobitnú pozornosť venuje zachovaniu a rozvoju prírodného a kultúrneho dedičstva ako hodnote a fenoménu rozvoja a zvláštnu pozornosť kreatívnemu zaobchádzaniu s kultúrnou krajinou.

Vo vzťahu k ochrane a zachovaniu prírodného dedičstva ide najmä o ďalší rozvoj európskej ekologickej siete, rozpracovanie integrovanej priestorovej stratégie rozvoja chránených území a ekologicky citlivých území,

o silnejšie nasadenie ekonomických nástrojov na honorovanie ekologických výkonov, ochranu pôdy ako základ života ľudí, zvierat a rastlín, integrované plánovanie využitia zdrojov a väčšie využitie obnoviteľných zdrojov, rozšírenie spolupráce medzi štátmi a regiónmi vo vzťahu k pôsobeniu ohrozených území na susedné krajinné priestory, ďalší rozvoj ekologickeho lesného hospodárstva na zabezpečenie všetkých ekonomických a ekologických funkcií lesa, stratégie pre funkčné mestské a vidiecke regióny spojením ekonomického rozvoja so zodpovedným zaobchádzaním s prírodným dedičstvom v chránených a ohrozených územiach, stratégie pre rizikový manažment v územiach ohrozených katastrofami na regionálnej i medzinárodnej úrovni.

### Programy starostlivosti o prírodu a krajinu

Uvedené plánovacie dokumenty reagujú na paneurópsky proces iniciovaný r. 1995 v Sofii na tretej ministerskej konferencii Životné prostredie pre Európu podpisom *Paneurópskej stratégie biologickej a krajinej diverzity* (PEBLDS). Do tohto procesu bola aktívne zapojená aj Rada Európy. Stratégia predstavuje nový, aktivizujúci prístup k zastaveniu degradácie biologickej a krajinej diverzity v Európe. Vychádza z predošlých medzinárodných iniciatív, najmä z *Dohovoru o biologickej diverzite* (1992). Jedným z hlavných komponentov tejto stratégie je tzv. *Paneurópska ekologická sieť* (Pan-European Ecological Network). Z podobných princípov ako PEEN vychádza *Európska ekologická sieť* (ECONET), ktorá sa začala pripravovať už r. 1991. Cieľom PEEN je zabezpečiť priaznivý stav ochrany ekosystémov, biotopov, druhov a krajiny európskeho významu. Na dosiahnutie tohto cieľa treba zabezpečiť:

- ochranu charakteristických ekosystémov, prírodných biotopov a krajiny európskeho významu vo väčšom rozsahu ako doteraz,
- udržateľné využívanie poloprárodných biotopov a kultúrnej krajiny európskeho významu,
- udržanie životaschopných populácií druhov európskeho významu vo väčšom rozsahu ako doteraz,
- udržanie environmentálnych procesov, od ktorých závisia tieto ekosystémy, biotopy, druhy a krajina.

Politickú prioritu budovania paneurópskej ekologickej siete potvrdila 5. ministerská konferencia *Životné prostredie pre Európu*, ktorá sa konala r. 2003 v Kyjeve.

Ďalším významným projektom ochrany prírody a krajiny v rámci Európy je *NATURA 2000*, v ktorom ide o sústavu chránených území členských krajín EÚ. Hlavným cieľom projektu je zachovanie prírodného dedičstva, významného nielen pre príslušný členský štát, ale najmä z hľadiska EÚ ako celku. Tento pojem zaviedla už smernica o biotopoch, v súčasnosti však zahŕňa aj

územia klasifikované členskými štátmi podľa smernice Rady 79/409/EHK o ochrane voľne žijúcich vtákov. Práve územia EÚ zaradené do siete NATURA 2000 spolu so sieťou EMERALD, ktorú r. 1998 iniciovala Rada Európy, sa stanú významnými jadrovými územiaми v rámci PEEN. Cieľom je, aby sa do r. 2006 vo všetkých európskych štátoch identifikovali a kartograficky zachytili jadrové územia, územia rozvoja prírodných prvkov, koridory a nárazníkové zóny ako príspevok Európy ku globálnej ekologickej sieti.

Okrem spomenutých aktivít zameraných na starostlivosť o prírodu a krajinu sú prijaté, resp. pripravujú sa rámcové dohovory pre vybrané časti európskeho priestoru, významné z hľadiska zachovania prírodného dedičstva. Patrí medzi ne napr. *Dohovor o ochrane a udržateľnom rozvoji Álp* (1991), *Dohovor o spolupráci pri ochrane a udržateľnom využívaní Dunaja* (1994) a pripravovaný *Rámcový dohovor o ochrane a udržateľnom rozvoji Karpát*. V týchto regionálnych dokumentoch je uvedená konkrétna väzba na stratégiu územného plánovania zameranú na ochranu a udržateľný rozvoj týchto území, na ich sociálno-ekonomické podmienky a prínos pre miestne obyvateľstvo.

\* \* \*

Problematika krajiny, osobitne ochrany a tvorby kultúrnej krajiny, je v dokumentoch priestorového plánovania na celoeurópskej úrovni bohato zastúpená a integrovaná do širšieho kontextu zabezpečenia vyváženého a udržateľného priestorového rozvoja v jeho sociálnej, ekonomickej i environmentálnej dimenzii. Toto smerovanie potvrdila aj *Stratégia udržateľného rozvoja Európskej únie* (2001).

V oblasti priestorového plánovania neexistuje na úrovni EÚ záväzná právna úprava. Problematika priestorovo relevantných plánovacích aktivít je rozdelená medzi jednotlivé odvetvia. Obsahuje ju poľnohospodárska politika, dopravná a infraštruktúrna politika i environmentálna politika. Je potešujúce, že v plánovacích dokumentoch týchto sektorov je aktívne podchytené aj krajinné plánovanie. V procese aproximácie práva SR bola snaha cieľavedome sledovať túto oblasť a v integrovanej polohe ju legislatívne zabezpečiť. Nesystémové kroky v legislatíve o územnom plánovaní alebo iných zákonných normách, nech sú motivované akokoľvek, môžu narobiť viac škody ako úžitku. Poloha krajinného plánovania a ochrany a tvorby krajiny v dokumentoch Európskej únie jednoznačne poukazuje na potrebu koordinovaného integrovaného prístupu krajinného a územného plánovania. Ekologicky únosné funkčné využitie krajinného priestoru je imperatívom vyplývajúcim z podstaty cieľov priestoro-



Európska krajina: (Grécko) Pohľad na Akropolu v Aténach.  
Foto: archív redakcie

vého plánovania a nemôže sa chápať ako aditívna požiadavka vstupujúca do priestorového plánovania z polohy krajinného plánovania. Rovnako obraz kultúrnej krajiny nemôže byť len otázkou kompozično-estetických aspektov tvorivého zásahu urbanistu a krajinného architekta. Aj z uvedených dokumentov vyplýva, že základom úspechu politiky priestorového rozvoja je multiprofesijná integrácia a aktivizácia najrôznejších verejných a súkromných subjektov i širokej verejnosti k participácii na splnení cieľov udržateľného priestorového rozvoja.

#### Literatúra

- Europa 2000+. Europäische Zusammenarbeit bei der Raumentwicklung. Europäische Kommission Brussel, Luxemburg, 1994.
- European Spatial Development Perspective. EK Brussel, Luxemburg, 1999.
- Európska charta priestorového plánovania. EK Brusel, 1983.
- Európsky dohovor o krajine. Rada Európy Florencia, 2000.
- CEMAT. Leitlinien für eine zukunftsfähige räumliche Entwicklung auf dem europäischen Kontinent. Fortschrittsbericht Nr. 2 Inoffizielle Übersetzung durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Bonn, 1998.
- Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy. Sofia, 1995.
- Principles of a European Spatial Development Policy. Leipzig, 1994. Selbstverlag der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung. Bonn, 1995.

**Prof. Ing. arch. Maroš Finka, PhD., Ústav urbanizmu Fakulty architektúry STU, Námestie slobody 19, 812 45 Bratislava, [finka@fa.stuba.sk](mailto:finka@fa.stuba.sk)**  
**Doc. RNDr. Mária Kozová, CSc., Katedra krajinej ekológie Prírodovedeckej fakulty UK, Mlynská dolina B-2, 842 15 Bratislava, [kozova@fns.uniba.sk](mailto:kozova@fns.uniba.sk)**