

# ÚČAST VEŘEJNOSTI PŘI PŘÍPRAVĚ A REALIZACI VELKÝCH INFRASTRUKTURNÍCH PROJEKTŮ V NĚMECKU

## KONGRES AKADEMIE PRO PROSTOROVÝ VÝZKUM A ZEMSKÉ PLÁNOVÁNÍ

*Velké infrastrukturní projekty mají značný vliv na rozvoj území a ovlivňují život lidí ve svém okolí. Při jejich přípravě a realizaci je proto nutné umožnit otevřenou a věcnou diskusi mezi podnikatelskou sférou, státem a občany. Problematice účasti veřejnosti při plánování velkých infrastrukturních projektů byl věnován výroční kongres německé Akademie pro prostorový výzkum a zemské plánování (ARL), který se konal 21. a 22. června 2012 v Lipsku pod názvem „Velké infrastrukturní projekty: pozice prostorového plánování při prosazování těchto projektů“. Cílem kongresu bylo představit dosavadní německé zkušenosti a nově vymezit roli prostorového plánování při koordinaci účasti veřejnosti na přípravě infrastrukturních záměrů.*

### Přivítání a úvodní slovo

Kongres zahájil prezident ARL **Bernhard Heinrichs**. V úvodu mimo jiné zaznělo, že účast občanů v procesu rozhodování o velkých infrastrukturních projektech je v Německu z hlediska kvantity dostatečná, je však třeba zlepšit její kvalitu a hledat nové metody koordinace zapojení občanů.

**Wilfried Erbguth** (Univerzita Rostock) představil tři teze, z nichž kongres vycházel:

- prostorové plánování musí znovu získat kompetence ke koordinaci účasti veřejnosti na plánovací a schvalovací úrovni, aby byla zajištěna efektivita velkých infrastrukturních projektů a naplnění strategických cílů územního rozvoje,
- je třeba upravit procesní právo (postupy, metody), popř. pozici spoluúčasti veřejnosti na rozhodování,
- je třeba znovu získat důvěru občanů v otevřenost a neutralitu rozhodování, a to prostřednictvím posílení pozice prostorového plánování v průběhu rozhodování.

Účasti veřejnosti na projektu přestavby nádraží „Stuttgart 21“ se věnoval významný německý politik a bývalý spolkový ministr **Heiner Geißler**. Uvedl, že angažovanost občanů v posledních 20 letech vzrostla, veřejnost protestuje proti většině velkých projektů, protože se obává jejich důsledků.

Podcenění komunikace s veřejností a poskytování neúplných informací může způsobit značné problémy při prosazování projektů, popř. vést k od-

poru veřejnosti, nepochopení cílů těchto projektů a někdy i k ukončení celého projektu. Příkladem může být projekt přestavby nádraží ve Stuttgartu, kde nedostatečné a zkreslené informace způsobily velký odpor občanů a masívní demonstrace.

Investoři projektu – město Stuttgart a Spolková země Bádensko-Württember-

sko – se proto rozhodli poskytnout veřejnosti veškeré informace o připravované přestavbě, seznámit je s cíli projektu, představit jeho přínosy a diskutovat s nimi o sporných otázkách. Snaha o transparentnost projektu se vyplatila, v současné době podporuje projekt více než 60 procent občanů.

Na základě zkušeností ze Stuttgartu se pokusil Heiner Geißler formulovat doporučení pro zapojení veřejnosti do procesu rozhodování o velkých infrastrukturních projektech:

- shromáždit veškeré informace a argumenty pro i proti realizaci projektu,
- veškeré informace předložit veřejnosti,
- zpracovat více alternativ řešení a při výběru nejlepší alternativy zohlednit nejen její náklady, ale také dopady.

### Plánovací úroveň

Následoval blok přednášek zaměřený na plánování velkých infrastrukturních projektů ve vazbě na prostorové plánování.



Nová radnice – místo konání kongresu

Foto © Ludmila Rohrerová

**Klaus J. Beckmann** (Německý institut pro urbanistiku) se zabýval významem prostorového plánování při prosazování velkých infrastrukturních projektů. V současné době je v Německu zaznamenán výrazný pokles akceptace projektů veřejností. Hlavními důvody jsou chybějící, pozdě prováděné nebo nevydařené procesy komunikace a účasti veřejnosti v kombinaci s rostoucí občanskou angažovaností. V pozici neutrálního zprostředkovatele by mělo vystupovat prostorové plánování. Přitom není nutné nově vymezovat roli prostorového plánování, ale je vhodné hledat jiný způsob jejího naplnění, efektivněji využívat stávající nástroje a vytvořit nástroje nové.

Ministerský náměstek **Robert Schreiber** se snažil zodpovědět otázku, zda prostorové plánování může kompenzovat chybějící rezortní plánování. Kompetence prostorového plánování je závislá na tom, jaký je vztah mezi prostorovým plánováním a rezortním právem. V Německu se vyskytují tři typy vazeb:

- existence samotného rezortního práva (například v oblasti ochrany pitné vody),

- integrace rezortního práva do prostorového plánování (například krajině plánování),
- neexistence rezortního práva ani rezortní koncepce (například letecká doprava).

Do budoucna lze doporučit jasné definování kompetencí prostorového plánování na spolkové úrovni a zaměřit se na následující témata:

- vytvoření detailních pravidel působnosti prostorového plánování,
- řešení právních otázek integrace rezortního plánování do prostorových plánů,
- stanovení rozsahu kompetencí prostorového plánování v případech, kdy existuje rezortní právo, a v případech, kdy rezortní právo neexistuje.

Současný stav a perspektivy účasti veřejnosti v procesu rozhodování o změnách v území představil ve svém příspěvku **Mario Martini** (Německá univerzita správních věd ve Špýru). V Německu probíhá v současné době účast veřejnosti v rámci prostorového a regulačního plánování. Mario Martini navrhuje tři směry optimalizace zapojení občanů do rozhodování o velkých infrastrukturních projektech, které jsou v souladu se současnou právní úpravou:

- kvantitativní růst účasti veřejnosti (informování veřejnosti již v období přípravy projektu o tom, jaké jsou cíle, postupy a možné dopady projektu),
- zvýšení kvality účasti veřejnosti (využití e-governmentu, zapojení prvků mediace, vytvoření funkce projektového manažera),
- doplňující mechanismy zajištění akceptace projektů (stanovení konkrétních termínů realizace projektu, uplatnění prvků přímé demokracie).

**Sabine Baumgart** (Technická univerzita Dortmund) uvedla, že velké infrastrukturní projekty by měly vycházet z hlavních cílů územního rozvoje a ne z politických záměrů a rozhodnutí, které se s postupem času a změnou politické orientace mohou zásadním způsobem měnit.

Z analýzy nerealizovaných velkých infrastrukturních projektů vyplynulo, že nesouhlas veřejnosti je častějším důvo-

dem pozastavení projektu než například nedostatek financí. Proto je třeba věnovat pozornost transparentnosti projektů a metodám zvýšení akceptace záměrů ze strany veřejnosti.

K lepšímu vnímání konkrétních záměrů veřejností přispívají neformální jednání, mediace a různé dohody, nezastupitelnou roli však má prostorové a regulační plánování, které umožňuje horizontální i vertikální spolupráci mezi politickou reprezentací, veřejnou správou a občanskou společností. Transparentnost projektů také zvyšuje hodnocení vlivů na životní prostředí a hodnocení tzv. sociální únosnosti.

### Workshop Velké dopravní projekty a prostorové plánování

První den jednání pokračoval čtyřmi paralelně probíhajícími workshopy:

- Hnědouhelné povrchové doly a přečerpávací elektrárny ve vazbě na prostorové plánování,
- Velké dopravní projekty a prostorové plánování,
- Zkušenosti s infrastrukturními projekty ve Francii a Velké Británii,
- Německo-ruský workshop o infrastrukturních projektech v Rusku.

Účastníci **workshopu „Velké dopravní projekty a prostorové plánování“** se zabývali otázkou, do jaké míry mohou infrastrukturní projekty představovat stimuly pro územní rozvoj.

**Dirk Engelke a Wolfgang Jung** informovali o přípravě a realizaci „Modelu Karlsruhe“ (integrace tramvajové a železniční dopravy). Důvodem zpracování modelu byla výchozí dopravní situace v regionu.

Město Karlsruhe je situováno do středu velmi zalidněného regionu s řadou středně velkých sídel, která jsou mezi sebou spojena hustou železniční sítí. Nádraží v Karlsruhe je však relativně daleko od centra a od centrální zastávky městské hromadné dopravy Kaiserstrasse. Bylo proto rozhodnuto prodloužit tramvajové linky do okolí a využít přitom stávající železniční tratě. K tomuto účelu byly navrženy „dvousys-



*Kostel sv. Tomáše*

témové tramvaje“, které mohou jezdit po tramvajových i železničních kolejkách. O účinnosti dopravního systému vypovídá to, že zhruba 40 procent současných uživatelů veřejné dopravy v Karlsruhe a okolí dříve jezdilo autem. Systém má navíc pozitivní vliv na rozvoj celého regionu – přispěl k vytvoření metropolitního regionu Karlsruhe.

Velkým úspěchem při řešení projektu bylo zapojení veřejnosti do procesu přípravy a hledání optimálních variant. Například před rozhodnutím o vybudování tunelu v centru města probíhala diskuse s veřejností, která byla rozdělena na dvě fáze. V první fázi bylo rozhodnuto o vybudování paralelní trasy v oblasti pěší zóny a v druhé fázi bylo dohodnuto, že tato paralelní trasa povede tunelem. Obě fáze byly projednány s občany a představitelé samosprávy lidem vysvětlili, že peníze vydané na výstavbu tunelu přispějí k celkovému rozvoji města.

Ze zkušeností s prosazením záměru na vybudování modelu kombinované dopravy v Karlsruhe a z následné diskuse vyplynulo, že pro zajištění akceptace velkých infrastrukturních projektů je důležité veřejnost informovat o cílech a přínosech projektu, o tom, kdo za projekt odpovídá, jaké jsou náklady projektu a kdo tyto náklady zaplatí.

## Projektová úroveň

Druhý den pokračovalo jednání přednáškami zaměřenými na otázky spojené s přípravou a prosazením konkrétních projektů.

Projekt přestavby letiště ve Frankfurtu nad Mohanem jako příklad úspěšného a dosud největšího dialogu s širokou veřejností představil ve svém příspěvku **Henning Bantien** (společnost IFOK GmbH, Berlín). Cílem projektu bylo vystavět novou přistávací dráhu a celkově zlepšit fungování letiště.

Již v přípravné fázi projektu byl zahájen mediační proces, který měl pomoci najít rovnováhu mezi požadavky na další rozvoj letiště a snahou o minimalizaci ekologických a zdravotních dopadů letištního provozu. Jednání se účastnili reprezentanti leteckého průmyslu, zástupci regionálních a místních samospráv a představitelé vlády spolkové země. Mediační proces byl ukončen v roce 2000 a jeho výsledkem byla formulace podmínek spojených s přestavbou letiště a změnami v provozu letiště:

- úplný zákaz nočních letů,
- vytvoření protihlukového balíčku s cílem minimalizovat hlukové dopady,
- založení „Fóra dialogu“ na podporu veřejné diskuse o letecké dopravě a hledání řešení dalších konfliktů v budoucnu.

V roce 2000 bylo založeno Regionální fórum dialogu letiště Frankfurt. Fórum mělo celkem 150 členů z více

než 40 subjektů. Jednalo se o starosty obcí dotčených provozem letiště, občanské iniciativy, skupiny na ochranu životního prostředí, zástupce leteckého průmyslu, obchodní a průmyslové komory a odbory. Fórum dialogu organizovalo pravidelná setkání se širokou veřejností, která umožnila více než dvěma milionům občanů zapojit se do projednávání projektu. Výstupem jednání byla společná stanoviska.

Proces jednání s veřejností trval osm let a výsledkem byl kompromis přínosný pro všechny zúčastněné subjekty a akceptovaný širokou veřejností. Dialog s veřejností, samosprávou a dalšími subjekty pokračuje i nadále, a to v rámci nově založeného „Fóra letiště a regionu“.

Zkušenosti s veřejným projednáváním projektu přestavby letiště ve Frankfurtu nad Mohanem ukázaly klíčové faktory úspěchu tzv. organizovaného dialogu s veřejností:

- strukturovaný proces účasti veřejnosti s jednoznačně definovaným mandátem a cílem,
- zapojení veřejnosti a dotčených subjektů již v první fázi přípravy projektu a definování hlavních témat dialogu.

Možnostem, efektivitě a limitům účasti veřejnosti na projektové úrovni se ve svém příspěvku věnoval ministerský rada **Reinhard Wulfhorst**. Cílem účasti veřejnosti při zpracování projektů nemá být dosažení všeobecné

shody, ale otevřený dialog mezi politiky, zástupci veřejné správy, ekonomickou sférou a veřejností, který zajistí transparentnost projektu a spoluúčast veřejnosti, a tím zvýší ochotu veřejnosti akceptovat projekt s jeho pozitivními i negativními dopady.

Reinhard Wulfhorst vymezil oblasti zlepšení účasti veřejnosti na projektové úrovni:

- ochota nositelů projektů umožnit účast veřejnosti na rozhodování,
- využívání nových forem komunikace a prezentace projektu,
- odvození velkých infrastrukturních projektů od regionálních koncepcí,
- provádění závazných mezirozhodnutí.

**Andreas Berkner** představil v posledním příspěvku tři příklady spoluúčasti veřejnosti při plánování a realizaci infrastrukturních projektů v západním Sasku:

- dokončení dálničního okruhu kolem Lipska v roce 2006,
- dílčí aktualizace regionálního plánu západního Saska zaměřená na projekt stavby silnice B 87n,
- dohoda o budoucím rozvoji vodního regionu Lipsko.

Pozitivní roli při přípravě a prosazování výše uvedených projektů plnilo prostorové plánování na regionální úrovni, které přispělo k co největší otevřenosti a transparentnosti rozhodnutí v souladu s cíli a principy stanovenými v Zemském plánu rozvoje Saska. Uvedený přístup zvýšil akceptaci projektů ze strany veřejnosti, umožnil právní jistotu všem dotčeným subjektům a pomohl předejít zpoždění realizace záměrů způsobených nesouhlasem veřejnosti.

## Shrnutí výsledků kongresu

Účastníci kongresu se shodli na tom, že občané v Německu stejně jako v dalších evropských zemích jsou v posledních dvaceti letech velmi angažovaní. Proto je třeba hledat nové přístupy a metody jejich zapojení do procesu rozhodování. Podcenění komunikace s veřejností přináší velké problémy.



Foto © Ludmila Rohrerová

City Hochhaus Leipzig

Z dosavadních zkušeností vyplývá, že veřejnost je ochotna akceptovat velké infrastrukturní projekty i s jejich negativními dopady pouze tehdy, když bude dostávat objektivní a úplné informace, a to již od prvních fází přípravy projektu. Doporučit lze zpracování více alternativ a při rozhodování o výběru nejlepší z nich se neřídít pouze náklady, ale také celkovým přínosem projektu, dopadem do území, vlivem na kvalitu života občanů atd. Současně je však nutné zohlednit i to, že ne vše, co požaduje veřejnost, je dobré a přínosné.

Významnou roli v procesu účasti veřejnosti na rozhodování by mělo představovat prostorové plánování, které má kompetence koordinovat plány

jednotlivých rezortů s požadavky občanů při respektování principů udržitelného rozvoje území. Diskuse se vedou o tom, jak zajistit objektivitu a neutralitu rozhodování – zda rozšířit stávající kompetence prostorového plánování, nebo do procesu rozhodování implementovat prvky mediace.

Na základě dosavadních zkušeností s účastí veřejnosti na přípravě a realizaci velkých infrastrukturních projektů lze definovat následující **doporučení**:

- poskytovat úplné a transparentní informace a využívat internet jako flexibilní médium s širokou působností,
- jasně definovat kompetence prostorového plánování v procesu účasti veřejnosti na rozhodování o velkých infrastrukturních projektech,

- využívat nové komunikační a prezentační formy (např. mediaci), popř. zřídít funkci manažera projektu,
- náročné projekty rozdělit na etapy, tyto etapy projednat s veřejností a provádět závazná mezirozhodnutí.

Prostorové (popř. územní) plánování nemůže vyřešit všechny problémy související s účastí veřejnosti na velkých infrastrukturních projektech, ale může významně přispět k tomu, aby veřejnost akceptovala kvalitní projekty, které přispějí k rozvoji území a ke zvýšení kvality života obyvatel.

*Ing. Ludmila Rohrerová  
Ústav územního rozvoje*