

# NÁSTROJE REGENERACE BROWNFIELDS VE SKOTSKU

Vlad'ka Kirschner

Rozloha brownfields ve Skotsku<sup>1)</sup> i v České republice je přibližně stejná: 10,4 tisíce ha (CzechInvest 2008; SE 2007); brownfields tedy tvoří přibližně 0,1 % území obou zemí. Skotsko se v posledních letech rozhodlo pro aktivní politiku regenerace brownfields a podpořilo nové nástroje regenerace, jež mohou být pro Českou republiku inspirativní. Tento článek představuje nástroje, které se snaží omezit zástavbu na zelené louce, podpořit vybraná funkční využití území, zamezit negativnímu vlivu kontaminace a vyjasnit vlastnické vztahy v území.

## 1. PROGRAMY A DOKUMENTY

Důraz na regeneraci je ve Skotsku kladen především v posledních dvou letech, kdy byl založen Fond regenerace brownfields, *Vacant And Derelict Land Fund* (dále jen Fond). Za poslední dva roky bylo nejen díky Fondu ve Skotsku nově využito přibližně 12 procent evidovaných brownfields (SE 2007a).

Nutnost regenerace brownfields, ač jen obecně, je zdůrazněna ve strategii udržitelného rozvoje. Regeneraci z ekonomického hlediska se blíže věnuje strategie ekonomického rozvoje s názvem *A Smart, Successful Scotland*. Tato strategie podporuje rozvoj především bývalých průmyslových brownfields „s nízkou ekonomickou aktivitou“, podporuje zaměstnanost a ekonomický rozvoj plynoucí z regenerace. Sociální hlediska v regeneraci podporuje strategie regenerace měst s názvem *People and Place*. Soustřeďuje se na regeneraci ekonomicky a sociálně slabých oblastí, tzv. *deprived areas*, definovaných dle tzv. Skotského indexu mnohonásobné chudoby<sup>2)</sup>, *Scottish Index of Multiple Deprivation*.

Zákon o územním plánování, *Town & Country Planning (Scotland) Act*, z roku 1997 je doplněn několika dalšími dokumenty, jež vysvětlují uplatňo-

vání zákona samotného. Prvním z nich je dokument SPP, *Scottish Planning Policy* formulující polické cíle. Dalšími jsou pokyny NPPG, *National Planning Guidelines* (někdy do češtiny překládané jako vyhlášky) a PAN, *Planning Advice Note* vysvětlující, jak zákony a politické cíle naplňovat. Obsah těchto dokumentů je blíže zmíněn v následující kapitole.

## 2. NÁSTROJE REGENERACE BROWNFIELDS

### 2.1 OMEZENÍ ZÁSTAVBY NA ZELÉNÉ LOUCE

Skotská zkušenost nabízí pohled na tři nástroje znesnadňující zástavbu na zelených loukách. Prvním nástrojem je konkrétní upřednostňování území brownfields při přidělování územního rozhodnutí; druhým je existence zelených pásů kolem měst; třetím je placení daně z rozvoje na zelené louce.

#### Přidělování územního rozhodnutí

Pokyn pro ekonomický rozvoj NPPG2 vyžaduje, aby zpracovatelé územně plánovací dokumentace do plánů zakreslili ty brownfields, které byly městskými úřady vyhodnoceny jako „ekonomicky životaschopné“,

a které jsou tudíž vhodné pro ekonomický rozvoj. Takto zpracovaná dokumentace<sup>3)</sup> slouží jako podklad při přidělování územního rozhodnutí plánované výstavby. Při přidělování územního rozhodnutí se obce musejí řídit pokynem NPPG1, který vyžaduje upřednostnění výstavby na brownfields s podmínkou, že v případě obytné zástavby budou vytvořeny „uspokojivé“ podmínky k bydlení. Výsledkem je, že nová výstavba na zelené louce získá územní rozhodnutí pouze tehdy, pokud žadatel dostatečně zdůvodní, že brownfields označené v územně plánovací dokumentaci nejsou pro požadovanou výstavbu vhodné.

Kontrola obcí je prováděna pomocí průběžných zpráv, které musejí obce o zástavbě na svých zelených loukách a brownfields odevzdávat jim nadřízenému orgánu, tedy Scottish Executive, (říkejme Ministerstvo). Data jsou zde srovnána, vyhodnocena a výsledky srovnání měst jsou každoročně publikovány. Na konferencích se často objevují kritiky této kontroly (ROGERS 1999:178; CABERNET 2005): za zvýšenou výstavbu na zelené louce nehrozí obcím žádný postih. Důvod je vcelku jasný: žádný konkrétní limit, který by bylo možné porušit, nebyl stanoven. Kritiky jsou jistě oprávněné, nicméně nutno dodat, že přesto, že Ministerstvo nemůže obce postihovat přímo, může je

- 1) Skotsko s Českou republikou spojuje přibližně stejná rozloha (78 772 km<sup>2</sup>); počet obyvatel je ale poloviční (cca 5 miliónů). Důvodem je rozmanitá geografie Skotska, která zahrnuje kromě hustě osídlených nížin v centrálním pásu Skotska též rozlehlou vysočinu a množství ostrovů (cca 95) s velmi nízkou hustotou osídlení. Skotsko má ve srovnání s Českou republikou také menší počet obcí. V nížinách je populace koncentrována do pouze tří velkých měst (Glasgow, Edinburgh, Dundee), přičemž samo město Glasgow tvoří téměř 40 % skotské populace; centrem vysočiny je město Aberdeen.
- 2) Index je spočítán na základě šesti skupin indikátorů: současný příjem, zaměstnanost, bydlení, zdraví, vzdělání, dovednosti a přístup ke službám a telekomunikacím.
- 3) Brownfields jsou zakreslovány jak do plánů na regionální úrovni (*structural plan*), tak do plánů na úrovni obce (*local plan*). Prvním z nich formuluje obecnou politiku rozvoje a využití území pro větší územní celek, a to na dobu 10–15 let. Hlavními tématy plánu jsou nová výstavba, zelené pásy, ochrana památek, zemědělská ekonomika, vliv zaměstnanosti na rozvoj, hlavní dopravní tepny, těžba, odpad, rekreace. Plán také přenáší obecné zásady strukturálního plánu do územního plánování na úrovni obcí.

zvýhodnit nebo naopak znevýhodnit například při přidělování dotací a podpor regenerace měst v příštím roce. Zároveň mi v této souvislosti dovoluje zmínit populární anglický politický cíl výstavby: 60 % bytů na brownfields do roku 2008. Tento cíl byl stanoven pouze na národní úrovni, tedy nikoli na úrovni obcí, na kterých plnění národního cíle stojí. Obce tedy, stejně jako ve Skotsku, nemohou být postihovány za nesplnění neexistujícího cíle. Přesto se domnívám, že jen existence a zpopularizování tohoto politického cíle mělo velký vliv na obecný pojem ochrany krajiny kolem měst a jistě přispělo k upřednostňování výstavby na brownfields před zelenými loukami.

### Omezení zástavby v zeleném pásu kolem měst

Zelený pás je vyznačené území kolem některých měst, ve kterém je nová výstavba výrazně omezena. Vhodné využití v zeleném pásu musí být definováno v územně plánovací dokumentaci a nesmí být jiné než zemědělské (včetně rekonstrukce stávajících zemědělských budov), lesní a lesoparkové, zahradnické a rekreační, které je kompatibilní se zemědělským nebo přírodním využitím. Každá výstavba musí mít vzhledem ke své poloze „vhodné“ měřítko a formu (SPP 21: Green Belts).

Politika zelených pásů kolem měst je v Británii aplikovaná od roku 1938; prvními městy se zelenými pásy byla města Glasgow a Edinburgh. Model pásů v těchto městech zůstal přibližně stejný až do současnosti. Skotsko má šest zelených pásů o celkové ploše 156,6 tisíc hektarů, které zabírají přibližně dvě procenta území Skotska (COMMUNITIES & LOCAL GOVERNMENT 2007). V současnosti jsou zelené pásy považovány za nástroj, který nutí města k novému využití brownfields (BRAMLEY et al. 2004).

### Daň z rozvoje na zelené louce

Daň z rozvoje na zelené louce přináší hned dvě výhody. První je omezení výstavby na zelené louce a druhou získání financí, které plynou do regenerace brownfields. Problémem ale je, že tyto dvě výhody se navzájem vylučují. Jestliže bude úspěšně zabráněno výstavbě na zelené louce, pouze malé finance budou vybrány na regeneraci brownfields. Tato kontradikce sama o sobě příliš nevádí, neboť finance je možné získat i z jiných zdrojů. Nicméně Evans & Bate (2000) ve své studii o daních argumentují, že rozvoj na zelené louce může být po zavedení daně obcemi naopak podporován, a to z důvodů získání většího obnosu na regeneraci brownfields. Tím by první výhoda daně ztratila smysl. Po sérii dalších studií vypracovaných okolo roku 2000 nakonec daň ze zelených luk ve Skotsku nebyla zavedena.

### 2.2 FUNKČNÍ VYUŽITÍ ÚZEMÍ

Ve Skotsku je již po léta nejčastějším novým využitím brownfields využití obytné; v roce 2006 bylo ve městech takto využito 42 % regenerovaných brownfields (SE 2007). Druhým nejčastějším novým využitím brownfields bylo roku 2006 využití průmyslové (10 %). V pokynech jsou území brownfields představována především jako zdroj půdy pro bydlení (NPPG3), golf (NPPG11) nebo komerci (NPPG8). Tato využití mohou být finančně podporována, i když funkční využití není hlavní podmínkou přidělení podpory.

### Finanční podpora veřejného sektoru

Finanční podporu poskytuje v současnosti regeneraci brownfields především již zmíněný Fond (Fond regenerace brownfields, *Vacant And Derelict Land Fund*) založený v roce 2004. Cílem Fondu je snížit podíl dlouhodobě stagnujících brownfields, snížit chudobu v oblasti (viz index mnohonásobné chudoby) a zvýšit kvalitu ži-

vota a životního prostředí (SE 2007a). Podpora je poskytována vybraným obcím na dvouleté období na základě obcemi vypracovaných strategických plánů regenerace. Plán musí být vypracován pro dlouhodobě stagnující brownfields, které leží v ekonomicky a sociálně slabých oblastech obce. Zároveň je přednost dávana těm obcím, které se vyznačují vysokým počtem jak brownfields, tak ekonomicky problémových a sociálně slabých oblastí. Jelikož se jedná o brownfields, o které investoři dlouhodobě nejeví zájem, novým využitím se často stává zezeň a veřejná prostranství, které nepřináší finanční zisk, zato zvyšují kvalitu životního prostředí v oblasti.

Konkrétně byl v roce 2004 Fond přidělen třem městům: Glasgow, North Lanarkshire a Dundee<sup>4)</sup>, přičemž výše podpory byla rozdělena v uvedeném pořadí měst. Glasgow regenerovalo 76 % brownfields na podnikání, 14 % na veřejnou zezeň a zbytek na bydlení (SE 2007). North Lanarkshire využil 45 % brownfields na veřejná prostranství, 42 % na obytnou výstavbu a zbytek na podnikání. Dundee nově využilo 57 % brownfields na otevřená prostranství a zezeň, 23 % na podnikání, 20 % na bydlení.

### Finanční podpora soukromého sektoru

Výdaje města na regeneraci brownfields mají často konkrétní podobu ve výdajích na výstavbu a obnovu dopravní infrastruktury<sup>5)</sup>. Vedlejší příjem pro tyto investice městům ve Skotsku poskytuje soukromý sektor, a to formou tzv. plánovacího zisku. Plánovací zisk upravují plánovací dohody definované zákonem o územním plánování jako dohody mezi městem a developerem, které určují možný podíl města na potenciálním příjmu developera. Zisk musí být využit na veřejně prospěšné stavby v příslušném městě. Městské úřady o plánovací dohodu mohou (a nemusejí) požádat, ale musejí přesně uvést, na jakou veřejně prospěšnou stavbu bude zisk použit.

4) V roce 2004 bylo 38,2 % problémových oblastí Skotska evidováno jen v Glasgow; v North Lanarkshire jich bylo 10,6 % a v Dundee 5,2 % (SE 2004). V roce 2001 bylo 31 % všech evidovaných brownfields jen na území Glasgow nebo North Lanarkshire (SE 2002). V Glasgow byla brownfields opuštěná 18,5 roku, v North Lanarkshire 10,5 roku a v Dundee 7,7 roku (SE 2007).

5) Zároveň ale ne všechny výdaje na infrastrukturu jsou investicemi do brownfields.

Zisk bývá nejčastěji použit na výstavbu a obnovu dopravní infrastruktury a výstavbu sociálních bytů. Pokud městské úřady o plánovací dohodu požádají, developer musí požadovanou částku zaplatit ještě před vydáním územního rozhodnutí. Výše zisku je určována jednotlivě městskými úřady v závislosti na velikosti výstavby developera, způsobu využití a na konkrétních potřebách města.

### 2.3 KONTAMINACE BROWNFIELDS

O problému definice a podpory potenciální kontaminace se ve Velké Británii vedly obsáhlé diskuse v průběhu devadesátých let. Diskuse vyústily v roce 1995 do přijetí nového zákona o životním prostředí (*Environment Act*), který redefinoval pojem kontaminace a určil obce jako orgány, které kontaminovaná území určují a provádějí jejich evidenci.

#### Diskuse o evidenci potenciální kontaminace

Podnětem k diskusím před přijetím zákona v roce 1995 bylo zjištění DEFRA<sup>6)</sup>, že více než polovina brownfields ve Velké Británii může být kontaminována. Byl vytvořen seznam předchozích využití, která pravděpodobně kontaminaci způsobují, a na jejich základě bylo obcím uloženo potenciální kontaminaci evidovat. Hned z počátku se ale proti evidenci postavili developéři a majitelé pozemků. Evidovaná území totiž ztratila na hodnotě; ceny pozemků klesly následkem definice rizika kontaminace. Navíc území, která jednou byla do evidence vnesena, nemohla být později vyňata, a to i když se prokázalo, že kontaminována nejsou nebo byla vyčištěna na požadovanou hodnotu. Důvodem byl právě fakt, že evidována byla území potenciálně, nikoli prokazatelně kontaminovaná. Důvodem pro vynětí z registru tedy nemohlo být prokázání, že území kontaminováno není.

Po zmíněných kritikách byla povinnost evidovat potenciálně kontaminovaná území omezena pouze na území

o velké rozloze. V evidenci by se tudíž ocitlo pouze 10–15% původních území. Reakce na tento návrh byly ale ještě bouřlivější než na návrh původní. Ukázalo se totiž, že omezení by ještě více zvýšilo pravděpodobnost kontaminace evidovaných území v očích kupců a cena území by se dále snížila. V roce 1994 bylo od evidence zcela upuštěno.

#### Definice a evidence kontaminace

Hned v následujícím roce byl schválen nový zákon o životním prostředí. Kontaminaci definuje sekce 57 zákona. Kontaminovaná území jsou dle zákona taková území, která příslušná obec považuje za kontaminovaná z následujících dvou důvodů:

- kontaminace způsobuje výrazné poškození zdraví lidí, majetku nebo okolního prostředí, nebo by takové poškození velmi pravděpodobně mohla způsobit,
- kontaminace výrazně znečišťuje pitnou vodu, nebo by ji velmi pravděpodobně mohla znečistit.

Takováto definice kontaminace již zahrnuje kontaminaci potenciální a zároveň určuje obce jako orgány, které kontaminovaná území identifikují. Zákon dále obcím udílí povinnost kontaminovaná území evidovat. Tento způsob identifikování kontaminace se v praxi osvědčil a byl proto přenesen i do nového zákona o životním prostředí z roku 2006. Výhodou (na rozdíl od předchozí varianty) je, že území, u kterých se prokáže, že nejsou riziková, mohou být z evidence vyňata. Navíc všechna evidovaná území mají nárok na veřejnou podporu, aniž by nejprve musela projít ekologickým auditem.

### 2.4 NEVYJASNĚNÉ VLASTNICKÉ VZTAHY

Ve Skotsku byla přijata legislativa týkající se vyvlastnění, z angličtiny doslova „povinného odprodeje“ v roce 2003. Skládá se z regulací povinného odprodeje (*Compulsory Purchase of*

*Land Regulations*), zákona o doplňkových podmínkách (*Title Conditions Act*) a cirkuláře vysvětlujícího oba dokumenty. Legislativa funguje na stejném principu: odkoupení pozemku ve veřejném zájmu. Veřejný zájem je stejně jako v České republice definován jako zájem, který musí převážit nad zájmy vlastníka. Dle skotského zákona je navíc definice veřejného zájmu upřesněna: veřejný zájem musí mít za cíl sociální, ekonomické nebo environmentální blaho území. Hlavním rozdílem mezi oběma zeměmi představuje finanční podpora odkupu, kterou skotská vláda v současnosti poskytuje obcím ve formě Fondu.

#### Podpora povinného odprodeje brownfields

Cílem uplatňování povinného odprodeje je zjednodušit a zrychlit plánovací systém. Zákon povoluje městským úřadům a jiným veřejným orgánům vykoupit pozemek, pokud se domnívají, že to ulehčí rozvoji území nebo jeho regeneraci. Obec, která uplatňuje princip povinného odprodeje, musí v prvé řadě jasně prokázat, že veřejná prospěšnost získaná z odkoupeného území bude větší než ztráta, kterou utrpí soukromý majitel. Aby obec získala prostředky z Fondu, musí mít připravený projekt regenerace území, který prokáže veřejnou prospěšnost, finanční plán a také dostupnost jiných finančních zdrojů na dokončení projektu v „rozumném“ čase.

Konkrétně získalo v minulých letech velkou podporu z Fondu město Dundee, které odkoupilo několik brownfields v centrální ulici čtvrti Stobswell. Tyto brownfields jsou v současnosti regenerovány s cílem vytvořit obchodní tepnu, která by tvořila centrum čtvrti. Byl zde uplatněn princip povinného odprodeje, protože majitelé pozemků bránili rozvoji ulice a opakovaně odmítali dialog.

6) DEFRA – Ministerstvo životního prostředí, potravin a venkova (Department for Environment, Food And Rural Affairs)

### 3. ZÁVĚR

Nástroje regenerace brownfields ve Skotsku se snaží o omezení zástavby krajiny kolem měst a tím o zvýšení tlaku na regeneraci brownfields ve městech. V tomto směru se osvědčilo omezení zástavby v krajině při běžném plánovacím procesu udělování územního rozhodnutí. Skotské nástroje dále kladou velký důraz na sociální aspekt regenerace, na kvalitu obytného prostředí. Regenerace, která přinese sociální blaho území, jistě není tak ekonomicky výhodná jako regenerace území například na průmyslovou zónu. Nicméně Skotsko nabízí krom veřejné podpory z Fondu regenerace též vedlejší finanční zdroj – plánovací zisk. Koncentrace na faktory kontaminace území a nevyjasněných majetkových vztahů potvrzuje, že jsou pro regeneraci brownfields výrazným problémem. Evidence kontaminace

ve Skotsku představuje poměrně odlišný přístup k problému potenciální kontaminace. Nevyjasněné vlastnické vztahy při regeneraci brownfields jsou ve Skotsku řešeny pouze formou vyvlastnění, přičemž vyvlastnění je podporováno Fondem.

#### Použité zdroje:

BRAMLEY, G.– HAGUE, C.– KIRK, K. et al. *Review of Green belt policy in Scotland*. Scottish Executive: Edinburgh: 2004. ISBN 0-7559-3778-3.

CABERNET: *The International Conference on Managing Urban Land*. 13-15 April, 2005, Belfast. Nottingham: University of Nottingham. ISBN 0-9547474-1-0.

COMMUNITIES & LOCAL GOVERNMENT: *Land Use Change in England: Residential Development to 2006*. Department for Communities And Local Government: London, červenec 2007.

*CzechInvest* [online]. Dostupné z: <<http://www.czechinvest.org>> 20.7.2008.

ROGERS, R. *Towards an Urban Renaissance*. Urban Task Force: London: 1999. ISBN 1-851121-65-X.

SE, Scottish Executive: *Scottish Vacant Land Survey 2001*. 28.3.2002. [online].

Dostupné z: <<http://www.scotland.gov.uk/Publications/2002/03/land-survey-2001>>. 28.1. 2006.

SE, Scottish Executive: *Scottish Index of Multiple Deprivation – Summary Technical Report, 2004* [online]. Dostupné z: <<http://www.scotland.gov.uk/library5/society/siomd-00.asp>>.

SE, Scottish Executive: *Scottish Vacant and Derelict Land Survey 2006*. Leden 2006. Statistical Bulletin PLG/2007/1.

SE, Scottish Executive: *Vacant And Derelict Land Fund 2004–2006 Interim Evaluation – Final Report*. 14. června 2007. ISBN 978 0 7559 6585 4.

Dostupné z: <<http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/179743/0051092.pdf>>.

Ing. arch. Vlad'ka Kirschner  
JSF Architects  
Skotsko

#### ENGLISH ABSTRACT

#### Tools of Brownfield Regeneration in Scotland, by Vlad'ka Kirschner

Brownfield areas in Scotland and the Czech Republic are almost equally large, of 10.4 thousand hectares (CzechInvest 2008; SE 2007), thus representing approximately 0.1% of these countries' territories. Scotland has recently adopted an active policy of brownfield regeneration, supporting some new regeneration tools which might be inspirational for the Czech Republic too. This article presents the tools designed to restrict the use of greenfields for building, support the selected functional use, cut the impact of contamination, and clarify the ownership relations.