

HLEDÁNÍ NOSITELE VEDOUcí ÚLOHY PRO ŘEŠENÍ PROBLEMATIKY BROWNFIELDS VE STŘEDOEVROPSKÝCH MĚSTECH

**Přehledná studie pro Českou republiku
Překlad vybraných kapitol ze studie**

Jiřina Jackson & Yaakov Garb

Paní Jiřina Jackson a pan Yaakov Garb, zástupci americké neziskové organizace Institute for Transport and Development Policy (IDTP), vypracovali v angličtině studii pod názvem The Search for Brownfields Leadership in Central European Cities – Overview and Case Study of the Czech Republic. Tato studie se v úvodu věnuje všeobecné problematice brownfields v postkomunistických státech a konstatuje, že dosud nejsou stanoveny všechny odpovídající nástroje. Dále popisuje na příkladu České republiky všechny potenciální účastníky na centrální úrovni.

Studie vyšla téměř před rokem – v prosinci 2001. Od té doby se v rámci programu PHARE rozjíždějí další projekty na revitalizaci brownfields, situované zejména do severních Čech.

Materiál přináší pohled zahraničních odborníků na možnosti řešení problematiky brownfields v České republice.

Redakční výběr a překlad posledních tří kapitol a dodatku, který paní Jiřina Jackson pod názvem Nevyužitý územní a ekonomický potenciál brownfields česky napsala exkluzivně pro náš časopis, vám zde předkládáme.

POTŘEBA CELOSTÁTNÍ INTEGRACE, VEDENÍ A STRATEGIE NA ÚROVNI CENTRA

Zatímco několik ministerstev a státních agentur se tématem brownfields zabývalo jen okrajově, agentura Czechinvest rozšířila svůj mandát zajišťovat podporu investic do průmyslu tím, že vypracovala soubor integrovaných opatření na podporu těchto investic do brownfield projektů. Nicméně jasného vedení a vypracování odpovídající celostátní strategie týkající se brownfields, která by podporovala a upřednostňovala promyšlené integrované působení příslušných agentur, se doposud žádná organizace neujala. Takový celostátní program by vyžadoval kooperaci všech příslušných ministerstev a agentur a různé formy partnerství veřejného a soukromého sektoru, které se dosud v českých vládních institucích náležitě nerozvinuly.

Nedostatek spolupráce mezi jednotlivými resortními ministerstvy a agenturami snižuje účinnost možných programů využití brownfields. Fond národního majetku (FNM) a Ministerstvo životního prostředí (MŽP) se již několik let, žel izolovaně, zabývají problematikou ozdravení ekologicky poškozených lokalit. Tak dochází k tomu, že náklady na asanaci určitého pozemku jsou vysoké, ale nejsou budoucím majitelům na vyčištěný pozemek poskyt-

nuty žádné záruky, takže se plně nedosáhne jeho navrácení zamýšlenému konečnému využití, ani oněch priorit a kritérií, které by zvýšily jeho tržní cenu. I když byl samotný pozemek pečlivě rekultivován, investoři zůstanou nedůvěřiví a nepůjdou do rizika, zejména pokud jeho okolí zůstane v zanedbaném stavu (jak se stalo v případě rekultivace silně znečištěného pozemku Karolina v Ostravě).

Požadavek, aby i pozemky určené ke komerční a průmyslové zástavbě nebo k využití jako parkovací a dopravní plochy byly sanovány na takovou úroveň, jakou Český inspektorát životního prostředí (ČIŽP) stanovil jako normu čistoty pro dětská pískoviště v mateřských školkách nebo záhony pro pěstování zeleniny, tedy na úroveň ekologicky neznečištěných pozemků, spotřebovává mnohé náklady celého programu rekultivace. To se nepříznivě projevuje zvláště při aplikaci těchto přísných norem na podzemní vodu, kde ČIŽP ČR vyžaduje úplnou asanaci spočívající zpravidla v dlouhodobém a nákladném odčerpávání vody (zatímco by mohlo stačit zapouzdření nebo jiné levnější opatření). Ochrana zdraví je zřejmě záležitostí, kde nelze připustit kompromisy, nicméně v některých případech je požadavek asanace na nulovou úroveň škodlivin prokazatelně zbytečný. Vzhledem k tomu, že na nákladnou asanaci se v současné době ne-

dostává finančních prostředků, mohla by se účinnost programů využití brownfields zvýšit racionalizací norem požadované čistoty. Racionalizačního efektu by bylo možno docílit také volbou takového využití pozemku, které je méně náročné na čistotu prostředí. Taková racionalizace je však obtížná v situaci Česka, kde čistotu prostředí garantuje jedna instituce, dohled provádí druhá a dodržování zákonem stanovených norem úrovně čistoty po asanaci sleduje třetí, přičemž ani jedna z těchto institucí nemá přímou návaznost na plánování využití ploch či na zviditelnění rizik například v katastru.

U mnoha lokalit, které nejsou tak silně znečištěné a kde asanace není motivována ochranou životního prostředí a zdraví, je třeba při rozhodování o tom, jak naložit s pozemkem se starou zátěží, vzít v úvahu také prodejnost, resp. únosnou tržní cenu pozemku a dále absorpci nemovitostního trhu dané vyčištěné pozemky přijmout. To vyžaduje znalost trhu s nemovitostmi a procesů jeho rozvoje, která však ve většině agentur chybí. Podpora veřejného sektoru by měla být soustředěna na ty pozemky, jejichž komerční atraktivnost se asanací zvýší. Nejvhodnější jsou takové pozemky, které je soukromý sektor ochoten sanovat víceméně bez intervence veřejného sektoru. Potřebné odborné ohodnocení a klasifikace těchto pozemků by

však vyžadovaly centralizovanou agenturu a jednotnou metodologii.

Taková agentura by musela převzít, nebo alespoň usnadnit jiné vazby potřebné k tomu, aby se pozemky se starou zátěží „rozhýbaly“ na komerční bázi. K účinnému rozhýbání je také ale zapotřebí upravit právní rámec. Například je potřeba navrhnout nejen legislativu nutnou k rychlému, účinnému a bezpečnému provedení asanace brownfields, ale i úpravu fiskálních poměrů, podmínek k financování a také upravit možnosti konsolidace vlastnictví nemovitostí a to buď zavedením určitého druhu veřejného předkupního práva k pozemku či určitým rozšířením ustanovení, týkajících se vyvlastnění pozemku. Konečně je velmi důležité navrhnout propojení evidence o stavu znečištění pozemku s jinými informacemi o pozemku v evidenci Katastrálního úřadu.

Ani jedna ze stávajících institucí se zatím neukázala být v tomto směru jasným lídrem a zatím ani žádná z nich nepodala návrh na vytvoření nové organizační jednotky, v jejíž kompetenci by bylo vytvořit seznam pozemků se zátěží a koordinovat jejich ekologické a ekonomické hodnocení, zajišťovat financování jejich asanace z různých zdrojů a provedení potřebné reformy příslušných právních předpisů. K vytvoření takové organizační jednotky by mohly přispět následující čtyři instituce: MMR, MPO-CzechInvest, MŽP (které zdůrazňuje nutnost vytvoření Národní strategie využití brownfields) a MF.

MMR, které je odpovědné za plánování a územní rozvoj, je v pozici, ve které by mohlo převzít odpovědnost přinejmenším za koncepční řešení problematiky brownfields. Tato jeho dobrá pozice by mu umožnila v celostátním měřítku pomáhat krajům a městům jak poskytováním informací k problematice brownfields, se kterou se v praxi setkávají, tak při podávání žádostí o účast v subvencovaných programech využití brownfields. Pokud by MMR nemělo všechny potřebné informace pohotově k dispozici, mohlo by si objednat zahraniční konzultanty včetně služby „dvojčete státního úředníka (twinning officer)“ z EU, který by mohl pomoci při odborné přípravě vhodných strategií a programů, při doporučení vhodných změn a doplňků příslušných právních předpisů a implementačního školení pro kraje a samosprávné obce. Zatím však MMR tuto svoji potenciální úlohu při asanaci brownfields neuskutečnilo.

Jak jsme již uvedli, CzechInvest nedávno využil svých zkušeností s investory k tomu, aby se aktivněji zapojil do podpory využití brownfields, a to zvláště těch lokalit (o velikosti nad 10 ha a kde zůstává využití pro průmyslovou zástavbu), které dnes nespádají do kompetence MMR. CzechInvest nedávno získal dotace z fondů EU určených na odbornou pomoc a nadále úspěšně pokračuje ve svých aktivitách zaměřených na využití brownfields, což by mohlo vést k vytvoření národní Jednotky pro asanaci brownfields (Brownfield Regeneration Unit, BRU), kterou CzechInvest považuje za vedlejší produkt své pilotní činnosti na Ostravsku.

Je zajímavé, že dokument Státní politika ŽP výslovně požaduje, aby v červnu 2001 byla předložena **Národní strategie využití brownfields**, načež by měla následovat příprava subvencovaných programů. Dokument však bohužel nespécifikuje, kdo by mohl být zodpovědný za vypracování strategie, jejíž vypracování má již půlroční zpoždění, aniž by byly známy nějaké viditelné výsledky, odpovědný autor, příjemce a časový plán. A v této situaci je nyní programům (včetně těch, které CzechInvest již zahájil, což lze v tomto vakuu považovat za chvályhodný krok) vytýkáno, že nejsou součástí opožděného dokumentu národní strategie a na ni navazujících odvozených programů.

MF musí sehrát v každém z těchto programů klíčovou roli, a to z několika důvodů. Zaprvé, každý rozpočet na programy týkající se využití brownfields, ať už vznikne v kterékoli agentuře, musí být v konečné fázi schválen MF. Zdruhé, mnoho aspektů programů využití brownfields a příslušných potřebných legislativních změn má komponenty spadající do kompetence MF (např. zdanění, doba amortizace, daň z nemovitostí, investiční fondy na rekultivaci brownfields, daňové úlevy apod.) Vzhledem k tomu, že MF je velké ministerstvo a tato problematika je rozptýlena do mnoha jeho odborů, postupné řešení četných dílčích problémů by se neúnosně protahovalo a v konečném efektu minulo účinkem. Proto je třeba vytvořit (ať už uvnitř, nebo vně ministerstva) specializovanou jednotku, která by rychle zvládla strmou křivku učení se a vynaložila koordinované úsilí na vyřešení problematiky.

V následujícím textu prezentujeme další úvahy k strategiím využití brownfields na národní úrovni.

DALŠÍ KLÍČOVÉ FAKTORY A OSOBY ZAJINTERESOVANÉ NA REGENERACI POZEMKŮ V INTRAVILÁNU MĚSTA

Místní veřejná správa

Většina místních úřadů veřejné správy si neuvědomuje rozsah a významnost problémů brownfields, tudíž se ani neujala své klíčové role zprostředkovatele asanace těchto lokalit. Stále přetrvává iluze, že trh si s těmito nemovitostmi poradí, a to i přes skutečnost, že ani seriózní a legitimní investoři nejsou bez iniciativy a finanční podpory veřejného sektoru schopni překonat bariéry rozvoje většiny lokalit se starou zátěží. Tyto nemovitosti tedy buď nadále leží ladem, nebo místní správa podlehne pokušení uvěřit slibům nekvalifikovaných stavebních podnikatelů, z čehož jí později vzniknou potíže vyplývající ze špatných smluv, nekompetentního managementu a soudních procesů, které mohou zmrzít obnovu rozvoje těchto pozemků na několik let (což byl případ těžce kontaminovaného pozemku se spalovnou odpadů v Praze 9).

Místní veřejná správa, která se nemůže při konverzi brownfields spoléhat jen na soukromý kapitál, musí ale na druhé straně počítat s konkurencí jiných municipalit při žádostech o jakékoli dotace ze skrovných veřejných prostředků. Obce se také musí snažit uplatnit se na trhu lokalit – brownfields (kde nabídka pravděpodobně bude mnohonásobně převyšovat poptávku), hledat partnery ze soukromého sektoru, žádat o granty a financování, iniciovat konsolidaci vlastnictví brownfields pozemků a případně je vykupovat od místní veřejnosti. Často místní správě chybí elementární praktické znalosti o rekultivaci brownfields i informace o tom, jak se tyto problémy řeší v jiných zemích a to do té míry, že se může vymýšlet trojúhelníkové kolo.

Dokonce ani taková financemi i odborně fundovaná municipalita, jakou je hlavní město Praha, ještě donedávna nevnímala, že na jejím území je velké množství brownfields. Při přípravě workshopu ITDP, který se konal v dubnu 2001, bylo zjištěno, že ve vnitřních městských obvodech je zhruba 1000 ha brownfields! U menších měst, kde procento brownfields ze zastavěné plochy může být větší nebo podobné jako v Praze, je pravděpodobnost toho, že si místní veřejná správa bude vědoma rozsahu a závažnosti problému a bude si vědět rady s jeho řešením, ještě nižší. Nejenže municipality

většinou neví, co s tím, ale ani si neuvědomují, že jim chybí potřebné informace! Kdyby si byly municipality své kritické situace vědomy, vyvíjely by tlak na MMR, že postrádají programy rekultivace brownfields a směrnice na řešení lokalit o výměře do 10 ha, které se na území v jejich jurisdikci převážně vyskytují.

Z několika tisíců municipalit v České republice pravděpodobně jen cca 100 municipalit chápe rozsah a závažnost brownfields nacházejících se na území jimi spravovaném a je schopno také je řešit. Pravděpodobně by tudíž měly být vytvořeny dva programy výuky a podpory, jeden pro tyto pokročilejší municipality a druhý pro ty menší, které nebudou samy schopny formulovat nebo posoudit návrhy na řešení brownfields. V těchto případech nepostačí objednat externí poradenskou službu, nýbrž bude nezbytné vytvořit centrální specializovanou agenturu a programový rámec. I když externí poradci mohou být odborníky na asanaci nemovitostí či životního prostředí, jen velmi málo z nich má zkušenosti potřebné pro vypracování projektů konverze brownfields, kde je nutná znalost komplexních a specializovaných rizik, developerství, projektového financování, realitního trhu, public relations aj.

Nelze tvrdit, že by místním municipalitám chyběla iniciativa nebo ochota angažovat se při řešení problémů svých městských center. Problém je však v tom, že tyto snahy se zatím nezaměřily na brownfields. Zatím města hodně investovala do řešení urbanistického parteru a zlepšení obytného prostředí ve svých centrech, naučila se podávat žádosti a získala od MMR granty na celou řadu programů (bydlení, průmyslová zástavba aj.), naučila se vytvářet zásobu zainvestovaných pozemků na zelené louce, ba i nalákat investory do rozvoje bezvadných lokalit nebo neproblematických vysoce komerčně lokalizovaných brownfields. Některé municipality participují na twinning programech EU, které usnadňují uplatnění nejlepších mezinárodních zkušeností z praxe. S výjimkou Ostravy bylo zkušeností nabytých s řešením brownfields ve většině obcí poskrovnu.

Účast místní veřejnosti

Účast veřejnosti nelze prakticky opomenout při výkupu a rozvoji pozemků a v rámci programu konverze brownfields a při získávání souhlasu občanů s tímto programem, a to jak pokud jde o vlastní pozemky brownfields, tak i o okolní po-

zemky a případnou obytnou zástavbu. Stanovisko veřejnosti k navrhovanému využití sanovaných pozemků může být v některých případech velmi kritické. Občané nebudou např. souhlasit s tím, aby se na sanovaných pozemcích postavil kolosální areál kancelářských budov, které přes den utlumí život na ulici a po pracovní době zůstanou prázdné, čímž by se jen vytvořily podmínky pro jinou dlouhodobou formu pustnutí města. Proto by se nevládní organizace měly starat o to, aby brownfields byly využity nejlepším způsobem nikoliv pouze z hlediska ekonomického, ale také z hlediska života v obci.

V České republice působí celá řada ekologických a občanských nevládních organizací a iniciativ, přičemž některé z nich se zapojují i do procesu územního plánování. Jedna z nich (Nadace Via a také Vaňkovka) podporovala účast veřejnosti na využití areálu Vaňkovky v Brně.

Problematika brownfields přirozeně navazuje na několik problémů, které jsou pro NGOs klíčové: prevence živelného růstu, ochrana zeleně, riskantní asanace pozemků, udržitelný rozvoj, revitalizace městského centra a sociální soudržnost a účast veřejnost na plánování. Asanace brownfields je proaktivním přístupem v tom smyslu, že místo špatných projektů realizovaných na zelené louce umožňuje realizovat na brownfields projekty s dobrými scénáři rozvoje.

Přestože pracovníci NGOs mají často relevantní odbornou kvalifikaci a zkušenosti (např. v oblasti ochrany ŽP nebo právních předpisů), často jim chybí široký integrovaný přístup zahrnující ekonomickou analýzu, hodnocení vlivu brownfields na ŽP, znalost překážek konverze a řešení, o nichž jsem se zmínil ve vztahu k ostatním zainteresovaným osobám. Proto považujeme za vhodné, aby se školicích programů určených pro ostatní zainteresované osoby mohly účastnit i NGOs. Tím by se jejich nevládní přístup k veřejným statkům rozšířil o chápání problematiky takových projektů v celé její šíři a komplexnosti.

Soukromí investoři

Soukromí investoři se hned na začátku svého zájmu o investice do rozvoje brownfields setkávají s řadou rizik a problémů.

- Vzhledem k složitosti a rizikům projektu má jeho časový plán tendenci být delší a nejistý.
- Financování projektu je složitější, protože komerční banky si připočítávají rizikové pojistné zvýšenými úrokovými

mi mírami, které nejsou kryty žádnou vládní dotací, ani na ně není poskytován příspěvek ze zvláštních fondů na rozvoj brownfields.

- Technická složitost vyžaduje více poradců a vyšší odbornost, delší čas a náklady.
- Z možných ekologických rizik vyplývá pro investory nutnost poskytovat rozšířené odpovědnostní záruky, protože neexistují doposud žádné pojišťovací či zodpovědnost limitující nástroje, které by investorům toto zvýšení pasiv pokrily.
- Plánovací systém je nepružný, takže nevyhovuje zvláštním požadavkům na rozvoj brownfields. Zároveň je značně složitý, skrývá se v něm plno místních specifik a léček, takže nezasvěcenému člověku trvá řadu let, než se „vyučí“.
- Konsolidace pozemkového vlastnictví v místě je obtížná a podpůrné legislativní nástroje k tomuto účelu jsou nespolehlivé.
- Fiskálně jsou brownfields investoři dále diskriminováni tím, že investice do demoličních prací a do ekologicky přijatelného vyčištění a vyklizení jdou do pořizovacích nákladů budoucího projektu a zvyšují tím cenu projektu a jsou tudíž odpisovány po 30 let. Místní orgány veřejné správy mají velmi málo zkušeností s různými partnerskými dohodami se soukromým sektorem.

Vzhledem k těmto obtížím a absenci subvence z veřejných prostředků bude zásadový developer nebo institucionální investor mít velmi nízkou motivaci k řešení lokality brownfield, i když je situována centrálně, zvláště pokud lze projekt realizovat na zelené louce („greenfield“) s menšími riziky a za poloviční dobu (1,5 až 3 roky). Méně úzkostliví či zásadoví investoři by však mohli být přilákáni možností vysokých zisků plynoucích z takových lokalit a mohli by se pokusit lokalitu v místě rozvíjet takovým způsobem, že zejména v důsledku malého povědomí o rizicích spojených s brownfields by mohli ignorovat příslušné předpisy.

Důvody, proč jsou seriózní developéři odstrašováni lokalitami brownfields, se autoři dozvěděli, když se pokoušeli najít developera, který by na semináři ITDP v Praze o brownfields pohovořil o zkušenostech s rozvojem lokalit brownfields v Praze. Žádali jsme prominentního mezinárodního developera s rozsáhlými zkušenostmi v rozvoji brownfields v zahraničí a s velmi dobrou znalostí češtiny a pra-

xe v oblasti nemovitostí o radu, kdo by byl na toto téma nejlepším řečníkem. Odpověděl: „Nikdo“. Taktně vysvětloval, že současná situace developerovi v dobré víře rozvoj brownfields neumožňuje. Pouze ti, kteří jsou ochotni využívat „nestandardních postupů“, jak to delikátně nazval, vzali na sebe projekty tohoto druhu, ale od těch bude sotva možno očekávat, že budou prezentovat tyto zkušenosti publiku! Tím bylo řečeno, že se v Praze rozvíjejí určité lokality brownfields (např. Smíchov, Karlín nebo Vinohrady) a že se nebere zřetel na absolutní prostředky, jimiž toho bylo docíleno; jsou to ale přesto příklady zanedbaných pozemků, které byly vráceny zpět k produktivnímu využívání výhradně prostřednictvím soukromých investic.

Vstup soukromých investorů do procesu rehabilitace brownfields je nezbytný. Veřejná intervence a finanční pomoc formou vhodného právního rámce, institucí a jiných veřejně kontrolovaných procesů je nezbytná k tomu, aby soukromým investorům jejich vstup do brownfields rozvoje usnadnila a aby veřejný sektor převzal ta rizika, která soukromý sektor převzít neumí či nemůže.

Financující instituce

Financování rozvoje a investice do nemovitostí – a zvláště pokud jde o projekty využití brownfields – v posledních letech dospěly do zajímavé vyzrállosti. Zpočátku to byly právě české banky, které byly vtahovány do financování využití brownfields zadním vchodem, totiž procesem privatizace. Tyto banky půjčovaly peníze na nákup privatizovaných podniků a závodů a ručily za tyto půjčky nemovitostmi, jež byly ve vlastnictví privatizovaných podniků. V prvních letech byly odhady těchto majetků a chápání financování nemovitostí problematické, a stalo se dokonce, že banky měly zástavu ve výši 5 milionů euro za tovární komín! A i když se nebere zřetel na problematiku hodnoty nemovitosti, ukázala se legislativa, týkající se krytí záruk půjček jako neúčinná a nevymahatelná, když vlastníci nebyli s to své půjčky splatit, a po určitou dobu takovou zůstala.

Kromě zkušeností s privatizačními půjčkami, za něž se ručilo nemovitostmi, dostávalo se českým bankám tvrdého poučení i z jejich půjček na nové projekty. Místní developéři, objevující se jako houby po dešti, hledali financování nejrozmanitějších podivných projektů, v nevhod-

ných lokalitách a s diskutabilními zárukami. České banky a jiné půjčující instituce přistupovaly nerozváženě při vysokých úrokových sazbách a hubených vyhlídkách na splátky, a svou praxi půjčování zpřísnily, teprve když se dostaly do vážných problémů.

Když dostaly bankovní licenci zahraniční banky (především rakouské), poskytovaly finance za výhodných podmínek především jim známým zahraničním investorům vstupujícím na trh. Tito investoři s sebou přinesli pro své projekty zároveň zahraniční finanční zdroje. (Protože oba typy půjček byly spojeny se zahraničními měnami, je charakteristické, že se setkáváme s nájemným uvedeným v německých markách a nyní i v euro). Zahraniční banky byly na svých trzích a ke svým klientům mnohem prozíravější (měly více „fistrónu“), protože půjčovaly na základě záznamových listin (*referencí*), výšky majetku vloženého vypůjčovatelem a také na základě kvalitních předmluvních nájemních vztahů na nejméně 40 % nemovitosti. Takto si totiž zaručovali příjmy s nimiž se pro navrhovaný projekt počítá. Zaručovaly si také vlastnické právo k projektu pro případ, že by vše dopadalo špatně. Tímto systémem půjčování byl zejména v Praze určitý počet menších polohevě strategicky umístěných brownfields (obvykle továrních výrobních budov), transformován v lukrativní zejména kancelářské prostory.

V polovině 90. let opadla vlna oportunistických developerů a na trh vstoupily známé obchodní řetězce a mezinárodní developerské agentury. Financování jejich projektů přicházelo ze zahraničí, přičemž EBRD někdy působilo jako usnadňovatel jejich vstupu. Některé z větších řetězců, jako např. Carrefour, který určité své nemovitosti vlastní, financovaly svůj rozvoj z vnitřních zdrojů společnosti.

Nyní, na konci tohoto pionýrského desetiletí financování projektu, dozrály trhy do takového stadia, že různé zahraniční fondy vstupují do poměrně bezpečných vod. Rovnováha se přesunula: jejich problémem je nyní přemíra poskytovaných peněz, pro něž se hledají vhodné projekty, stavby dobré kvality. Trh zařazuje vyšší rychlost, aby produkoval kvalitu výrobků hodících se pro mezinárodního institucionálního investora. Velké české banky jsou nyní všechny zprivatizovány a v zahraničním vlastnictví, a protože se vrací na trh, na němž se poskytují na nemovitosti půjčky, budou se muset naučit do-

vednostem, jak financovat projekt využití brownfields. Zkušenosti a dobře fungující vztahy, které mají filiálky těchto bank k místním orgánům veřejné správy a klientům, se ukáží jako neocenitelné.

Jsou to zejména tyto banky, které budou přebírat jak větší část dofinancování, tak projektové financování projektů budovaných pomocí kohezních fondů EU. Pro rehabilitaci brownfields by takové financování mělo být velkou příležitostí.

Krajské správní orgány

Krajská veřejná správa, která začala fungovat na počátku r. 2001, má potenciál stát se klíčovým aktérem pokud jde o problematiku brownfields. V rámci odpovědností převedených ze státu na kraj je všeobecná odpovědnost za podpoření a zdůraznění ekologických problémů v oblasti jejich pravomoci a značné pravomoci související s územním plánováním. Kraje mají kromě toho přímý zájem na vlastním ekonomickém rozvoji a budou se snažit zajistit fondy z těch vládních programů, které jsou shodné s jejich strategickými cíli. A pod zorným úhlem vstupu do EU budou kraje prioritní trasou pro financování z Kohezního fondu EU. Toto všechno staví kraje do pozice potenciální relevance pro pokrok v zásadách do brownfields. Krajský informační systém, který vytváří Centrum pro regionální rozvoj společně s kraji a Ministerstvem pro místní rozvoj, by byl ideálním místem ke koordinaci přípravy a udržování rejstříku brownfields a k tomu, aby se stal centrem technických konzultací k tomuto tématu.

V tomto momentě je schopnost krajů aktualizovat tento potenciál omezena požadavky na přestavbu správních struktur a rozdělení odpovědností. Po velkou část roku byly krajské úřady ještě téměř doslovně staveništi. A pilně byly vybavovány židlemi a počítači. Řeší se ještě rozpočet: v příštích dvou letech se kraje budou spoléhat na vládu, pokud jde o jejich rozpočet, a časem se stanou oprávněnými k přímým příjmům z daní a odjinud. Protože kraje vyrůstají z období, kdy jim rostou zuby, začnou se potýkat se základními problémy, které zformují jejich schopnost tak, aby se staly významnými aktéry v problematice brownfields.

PŘEHLED PŘEKÁŽEK NA CESTĚ NOVÉMU VYUŽITÍ BROWNFIELDS A DOPORUČENÍ POLITIKY

Toto pojednání naznačuje některé z hlavních aktérů a překážek v zápase

o recyklaci městských pozemků v České republice, což je z větší části vyvozeno ze semináře ITDP o brownfields v Praze v r. 2001. Klíčové téma vyplývající z této zprávy je potřeba strategie využívání brownfields, které může koordinovat veškerá ta četná opatření, politiky a administrativní propojení nezbytná k tomu, aby poměrně velký počet brownfields „nezůstal ležet ladem“ a byl vrácen k produktivnímu využívání a aby se zamezilo plýtvání prostředky a zemědělskou půdou, které vyvolává výstavba na zelené louce. Na základě našich omezených informací lze říci, že česká situace je dostatečně podobná situaci v jiných středoevropských zemích, aby bylo možno mnoho poznatků a návrhů učiněných zde zmapovat i v těchto zemích. V této poslední části shrnujeme ve formě resumé překážky na cestě k opětovnému využívání pozemků brownfields a nejdůležitější politická doporučení.

Nejzávažnější překážky lze kategorizovat takto:

Know-how, koordinace a motivace

- Nedostačující pochopení rozsahu problému brownfields a jeho finančních a sociálních aspektů.
- Nízká úroveň politické angažovanosti v opětovném využívání brownfields.
- Absence celkové strategie pro využívání brownfields.
- Nedostačující kooperace a transfer informací mezi jednotlivými disciplínami, institucemi a odděleními institucí.
- Nedostačující know-how v řadách všech osob potenciálně zainteresovaných ve využívání brownfields včetně soukromých investorů, místních orgánů veřejné správy, krajů a ministerstev.

Nástroje a politiky

- Nedostatečná transparentnost a vymáhání, pokud jde o legální systém v několika oblastech, který naráží na plánování, kupování a využívání brownfields.
- Nedostatek prostředků na zajištění nebo překlenutí ekologických závazků.
- Nedostačující nástroje na majetkovou konsolidaci pozemků.
- Nepružné plánovací nástroje.
- Nedostatečné fiskální nástroje a stimuly.
- Příliš uniformní a nedostatečně rozlišující standardy pro asanaci.
- Absence jednotného rejstříku lokalit a jejich kritických parametrů.
- Absence analytických nástrojů a zásad pro stanovení prioritních investic do lokality.

- Absence kritérií pro technické a jiné výdaje a postupy ve srovnání s mezinárodními osvědčenými příklady z praxe.

Širší tržní prostředí

I přes dostačující informovanost, koordinovanost, technické nástroje a politiky rekultivace brownfields nepravděpodobná, pokud budou převažovat následující problémy:

- I přes opatření uvedená výše je nutno využít urbanistické perspektivy, která se zavázala k dlouhodobému veřejnému zájmu a která překračují rámec nového využití zanedbaného pozemku a kladou si otázku: „k jakému účelu“? S pomocí zainteresovanosti soukromého sektoru a kapitálu a ve spolupráci se sektorem a veřejnými financemi bude využito těchto veřejných zdrojů a tyto nemovitosti budou opětovně uvedeny na trh. To je tudíž příležitost k integraci širokých urbanistických kritérií do tohoto procesu a do definice „životaschopných městských center“; a k dosažení toho je totiž program využívání brownfields určen. Mělo by být usnadněno zainteresování veřejnosti v plánování dané lokality.
- Pilotní projekty (jako projekt pro Ostravu, který se nyní zpracovává) by měly být implementovány a poučení z nich zpřístupněno v podobě informačních a vzdělávacích programů.
- „Zelená“, jež byla využití brownfields dána, by měla být doplněna „červenou“ pro stavby na zelených loukách. S plánovacími a administrativními mezerami, které v dané lokalitě umožňují neodpovědné stavění na zelené louce, by se mělo skoncovat a utajené subvence tohoto typu rozvoje by měly být odstraněny (rozvoj na zelené louce by například měl nést veškeré náklady na infrastrukturu).

Dodatek

Nevyužitý územní a ekonomický potenciál Brownfields

Neprovázanost územního plánování s principy ekonomiky využití území a reálného trhu spolu se strukturálními změnami průmyslu způsobila, že během posledních 10 let územně plánovací úředníci (či jejich konzultanti) nebyli včas schopni rozpoznat hodnotu využití či podvyužití jednotlivých území, která jednotlivá brownfields představují.

Oficiálně neexistují informace, které by obcím dovolily identifikovat pozemkovou výnosnost či nevýnosnost na jeden hektar jejich území. Není snad znalost údajů, kolik

obci daňově přináší či nepřináší část jejího území pro ekonomický rozvoj obce a zejména pro jeho argumentaci nezbytná? Obce obvykle nemají také ponětí, kolik procent z jejich zastavěného či zastavitelného území brownfields zabírají, či jaké problémy a složitosti se k těmto lokacím váží. Obce ovšem s jistotou nevědí, co vše je či může být „podvyužitě“ území. Obce nevědí, že ve většině případů (až na ty nejvýhodnější lokace s možnostmi atraktivního využití) se soukromý investorský trh k jejich brownfields obrátí zády, jelikož nemůže obvykle unést zvýšená rizika, komplexitu a náklady, spojené s rozvojem brownfields. V nových územních plánech, bez ohledu na množství či druh již zastavěných podvyužitých pozemků, které mají na svém zastavěném území, uvolňují obce stále nové rozvojové plochy na okrajích sídel. Chtějí rozvoj, a jestliže nejsou podmínky a nástroje pro takový rozvoj na již urbanizovaném území, jde tento rozvoj na zelenou louku. Z čísel, která uvádí CzechInvest, je zřejmé, že rozvoj na zelené louce je nejméně čtyřikrát levnější, než rozvoj na již urbanizovaném území. Avšak ekonomické aktivity a investiční kapitál, který tak byl vložen do výstavby na zelené louce, pak nutně chybí v již zastavěném území, čímž se napomáhá k vytváření dalších brownfields.

Obce si dále neuvědomují, že na takto nevykonném území je podvyužita veškerá infrastruktura. Agentura CzechInvest také uvádí, že jeden hektar pozemku reprezentuje padesát pracovních míst. Kolik potenciálních pracovních míst by bylo možno umístit na brownfields pozemky? Kolik bytových jednotek by na nich šlo postavit? Kolik ploch nových parků a sportovišť by šlo vybudovat?

Dále si obce neuvědomují, že pro přirozené tržní využití území je typické nejintenzivnější využití právě v jejich centrech s postupným snižováním hodnoty k jejich okrajům. To se změnilo, a to zejména díky odkazu socialistické výstavby, která dala v takových městech této křivce typický velbloudí hrb, způsobený tím, že nejdříve byla na okrajích existujících sídel rozšiřována existující či budována průmyslová výstavba, a teprve za ní byla vystavěna tak typická výšková sídliště. Takovýto model okamžitě prodražuje veškerou infrastrukturu, která je vedena nejprve přes území s nižším využitím a teprve poté může být efektivněji využita.

Během posledních deseti let ale i tento neekonomický scénář zaznamenává zhoršení a to v tom, že původně fungující

a obvykle prostorově a investičně předimenzovaný průmysl podlehl strukturálním změnám trhu, podniky přestaly vyrábět a zaměstnanost spolu s využitím nemovitostí, infrastruktury a území se rapidně snížila. Taková území, která přinášejí méně a vyžadují stejné a často větší náklady (sociální atd.) a snižují hodnotu svého okolí včetně šance přilákat investory, taková území nemohou být v zájmu obcí, které se musejí angažovat při jejich řešení. K tomu, aby byly úspěšné, je nezbytné mít k dispozici vhodný právní rámec, instituce a programy.

Existuje ale ještě jedna skutečnost, které obce nerozumějí, a to je absorpce trhu. To jest kolik rozvoje v dané lokalitě je možno očekávat v jednotce času. Je-li

ve městě například 50 hektarů různých brownfields a odhadnutelná rozvojová spotřeba je 5 ha/rok, pak to bude trvat nejméně 10 let, než se podaří v obci situaci s brownfields vyřešit, a to za předpokladu, že rozvojový potenciál půjde do lokalit brownfields, tedy nikoli na zelenou louku, a dále za předpokladu, že se během té doby v obci nevytvořily další brownfields. Budou existovat obce, které zjistí, že to bude trvat daleko více než 10 let. Je tudíž důležité, aby si byly schopny provést objektivní audit svých brownfields a identifikovat ty lokality, které mají šanci nejlépe na trhu uspět, a těm pak projeviti svoji podporu.

Z čistě ekonomického hlediska existují čtyři typy brownfields. O ten první se vzhle-

dem k jejich velmi dobré poloze postará sám trh. Druhý typ, který už nemá tak exkluzivní polohu, potřebuje veřejnou podporu a intervenci veřejných prostředků, obvykle v poměru 1:5 až 1:10. Ve třetím případě je rozvoj veden více sociálními cíli či cíli ochrany životního prostředí – v tomto případě je zapotřebí vyšší intervence veřejných prostředků, obvykle v poměru 1:1 až 1:4. V posledním případě se jedná o hazard ohrožující zdraví a životní prostředí a to tehdy, kdy není možné dohledat či přivést k zodpovědnosti toho kdo to způsobil. Zde platí vždy daňový poplatník.

Jiřina Jackson, B. Arch, ARB, RIBA
& Yaakov Garb, Ph.D.
přeložil –pm–