

IURS

BROWNFIELDS - KUDY KAM ?

Autor: Jiřina Jackson, Leden 2004

Co nového v brownfields?

Z těch několika pozitivních kroků, které se v poslední době objevily a o kterých lze říci, že jsou pro řešení problematiky prospěšné, zmiňme tyto:

- Odstraňování ekologických zátěží bylo zahrnuto jako priorita do několika sektorových operačních plánů, což jinými slovy znamená, že je možné k tomuto účelu čerpat prostředky ze strukturálních fondů.
- Náš nejostřeji sledovaný a mimořádně ambiciózní projekt revitalizace brownfields - projekt sportovní haly Sazka - jež se rodí na pozemcích bývalého závodu ČKD Lokomotivka v Praze, přežil veškeré rojící se potíže a skandály a zatím zdárně pokračuje ke svému dokončení. Ale už dnes se jeví jako jasný a výrazný příspěvek k rozvoji celého okolního území Prahy 9.
- Existuje závěrečná zpráva projektu zabývajícího se revitalizací Vítkovic a financovaného z fondů PHARE. Ta je dostupná těm kdo o ni požádají CzechInvest, který byl nositelem tohoto projektu, stejně jako ostatní zprávy, které ji předcházely.
- Počátkem roku 2003 ministr pro místní rozvoj přidělil oblast brownfields svému náměstkovi. Do té doby totiž na MMR neexistoval nikdo, kdo by byl za tuto problematiku a její řešení přímo zodpovědný.

- V létě 2003 zadalo Ministerstvo pro místní rozvoj vypracování právní analýzy s tematikou brownfields.
- V září 2003 byly zahájeny další dva projekty financované PHARE, vztahující se k řešení regionální problematiky brownfields.
- Téměř desetileté úsilí občanského sdružení Vaňkovka, soustředující se na nové využití území této staré brněnské strojírny se naplňuje, i když poněkud jinak, než bylo původně zamýšleno.
- Povědomí o souvislostech ekologických zátěží se začíná rozšiřovat i v jiných neziskových organizacích, jakou je například občanské sdružení ARNIKA.
- V létě obdrželo Ministerstvo životního prostředí materiály k projektu financovanému a podporovanému EUCTC/TE – Data collection on contaminated sites 2003 (sběr dat ekologicky zatížených území). Jedná se o první pokus o sjednocení evropské evidence v této oblasti, projekt bude pokračovat i v dalších letech.
- V létě 2003 začal CzechInvest s podporou PHARE připravovat twinningový projekt, zaměřený na tematiku brownfields.
- Město Brno provedlo extenzivní vyčíslení svých brownfields.
- Poprvé byla komplexně analyzována situace brownfields hl. m. Prahy.
- Na podzim 2003 byl Vysokou školou báňskou Ostrava, v rámci programu LEONARDO, předložen nadnárodní projekt, zaměřující se na vzdělávání v oblasti brownfields.
- V dotačních grantových titulech MŽP, orientovaných na neziskové organizace, se poprvé objevuje problematika brownfields
- Na podzim 2003 uvádí MŽP do provozu databázi svých kontaminovaných území SESEZ <http://xeon.env.cz/website/mzp/> ve formátu přístupném běžnému laickému uživateli.
- Občanské sdružení IURS zprovozňuje své webové stránky www.brownfields.cz a žádá o grant, který by pomohl z nich vytvořit jeden z hlavních místních informačních zdrojů.
- V říjnu převádí vláda armádní nemovitosti v hodnotě 2 miliardy Kč na obce a MMR a přidává k nim „věno“ na jejich údržbu v hodnotě 300 milionů.

Naléhavost a šíře potřebného řešení problematiky revitalizace brownfields však stále není dostatečně vnímána nejen vládní, ale ani ministerskou exekutivou a hlavně proto neexistují prostředky ani nástroje, které by umožňovaly koncepční, nikoli kampaňovitý přístup. Stále chybí jak přímá zodpovědnost za tuto oblast na úrovni vlády, tak vymezení národních cílů, národní strategie, chybí nadrezortní komise, která by syntetizovala jednotlivé přístupy, chybí rezortní strategie, vhodné instituce, oborově směřovaný výzkum (je nezbytné upravit priority jak národního tak rezortního výzkumu), chybí velká část potřebného know-how a zejména chybí finance či plán priorit efektivního využití toho mála, které bylo pro tyto účely určeno. Chybí také priority postupu, rámcová znalost rozsahu problému a povědomí o nákladech na jeho řešení, chybí odhad každoročních výdajů nutných na vyřešení situace v horizontu příštích 30ti let. Sama šíře potřebných právních úprav naznačuje nezbytnost koncepčního přístupu a řešení na široké celonárodní úrovni.

Stále také většina regionálních a místních samospráv tematiku brownfields dostatečně nechápe. I kdyby chápala, má, a to hlavně z důvodu nedostatečného právního rámce, velmi omezené nástroje veřejné intervence, které by situaci jejich brownfields pomohly řešit. Žádné nové nástroje v minulém roce nevznikly a co hůř, o vzniku žádných nových nástrojů se zatím neuvažuje, neboť o ně nikdo vlastně ani nežadá. I v případě, že by místní samosprávy začaly svá brownfields iniciativně řešit cestou soukromého financování nebo formou partnerství veřejného a soukromého sektoru, také zde by narazily na absenci potřebné právní úpravy a nástrojů, které by soukromému kapitálu v přístupu k této oblasti pomohly.

Revitalizace brownfields představuje vysoké investorské riziko, které vyžaduje speciální know-how a právě toho se většině zúčastněných případného rozvojového procesu zatím nedostává. K rozšíření oborového know-how (nad rámec čistě technické stránky sanačních rizik a postupů) u nás zatím neexistuje literatura či další studijní zdroje a to málo, co je na tomto poli známo, je uloženo v počítačích a šuplících roztroušených v mnoha izolovaných institucích a organizacích.

Spolufinancování nového využití brownfields z prostředků EU

Za hlavní úspěch minulého roku lze považovat zvýraznění revitalizace brownfields v Národním rozvojovém plánu a brownfields priorit hned v několika sektorových operačních plánech (na rozdíl například od Slovenska, kde se tak nestalo) a v některých případech se regenerace brownfields objevuje i v místních prioritách (Ústí, Ostrava, Brno). Z této souvislosti vyplývá možnost využití programů a fondů EU pro ozdravný zásah do brownfields. Projekty a programy EU, jsou-li správně interpretovány a aplikovány, mohou pomoci překlenout nejen naše finanční omezení, ale zejména naši odbornou nedostatečnost, mohou pomoci absorbovat zkušenosti jiných zemí a tím předejít vymýšlení „trojúhelníkového kola“. To platí zejména pro programy nadnárodní spolupráce typu INTERREG.

Prostředky fondů EU, plánované pro operační plán „Infrastruktura“, by také měly být využity pro vytvoření širšího koncepčního nástroje, který by pomohl komplexně a koncepčně řešit zejména odstraňování historických zátěží. Je-li potřeba dobře doložena, pak je možné využít prostředky EU tak, aby byly použitelné nejen pro projekty ve veřejném zájmu a projekty vycházející z partnerství veřejného a soukromého sektoru, ale také pro relevantní ryze tržní projekty.

Jak již bylo řečeno, možnost tyto a jiné prostředky z fondů EU čerpat, je odvislá od jasného začlenění problematiky nového využití již urbanizovaného území do místních priorit a od poučení obcí/krajů o této možnosti (viz program ISPA, kdy obce o možnosti čerpat prostředky na odstranění historických zátěží nikdo nepoučil a tudíž nikdo až skoro do poslední chvíle projekty tohoto druhu nepodával). Je také nezbytné zamyslet se nad termínem „zodpovědnost za staré zátěže“ a právně jej přizpůsobit tak, aby byl v dikci přijatelné programům EU. Tím se daleko šířeji zpřístupní podpora EU různým sanacím. Dále je nutno vzdělat a připravit obce, kraje, investory a veřejnost k tomu, aby čerpání těchto prostředků bylo vůbec užitečné a smysluplné – samotné peníze bez osvěty a vzdělání totiž nezaručí kýžený výsledek. Je potřebné využít zkušeností jiných zemí EU, které již pro své brownfields prostředky EU čerpaly.

Kolik jich máme?

Politická vůle EU v otázkách revitalizace a nového využití brownfields se již začíná projevat. V úvodu byl zmíněn první pokus o sjednocení národní evidence v zemích EU. Brzy se začnou uplatňovat takové cíle, jako například 3% roční redukce v počtu brownfields, či určité procento z celkových soukromých a veřejných investic, které by mělo být směřováno do rozvoje v brownfields. V ČR se však evidencí v této oblasti dosud nikdo vážně nezabývá a chybějící data nikdo zatím neshromažďuje. Jak zlá je situace s nedostatečně využitými územími našich obcí zatím nikdo neví a nikoho to zřejmě netrápí. Rozsah svých brownfields má, mimo ostravský region, zmapováno jen několik málo měst. Ty se začaly alespoň částečně orientovat v důsledku osvětových akcí občanského sdružení IURS. Dá se ale předpokládat, že podíl brownfields v území našich obcí je vyšší než v běžném kontextu západních zemí. Naše obce totiž mají, z dob předimenzovaných socialistických podniků, daleko vyšší procento průmyslových ploch, než je obvyklé v západních zemích. K tomu nedávno přibyla brownfields armádní a zemědělská, historicky jsou zde také brownfields státních drah a brzy to budou brownfields různých dalších institucí (věznice, nemocnice, školy atd.).

Problémem zůstává, že stále není definováno co vlastně sčítat ani metoda, jak k takovému sčítání přistupovat (pomineme-li otázku kdo by měl sčítat). Nikdo takovou metodologii nevytváří, ba ani se zadáním jejího vytvoření nezabývá. Především akce iniciovaná MMR (jaro 2001), která měla vést k získání dat o rozsahu problému, byla totálně neúspěšná a nebyla následována žádnou jinou. Do doby, než budou k dispozici alespoň rámcové nebo vzorkové údaje, však nelze tuto kritickou oblast nejen kvantifikovat, ale také ji nelze doložit odbornými argumenty.

Již fungující databáze Ministerstva životního prostředí SESEZ zatím eviduje pouze ekologické poškození a nezabývá se způsobem využití či nedostatečným využitím toho kterého území. Obdobné iniciativy, týkající se evidence území brownfields, se objevují u CzechInvestu. Ty se však zatím zabývají zejména strategickými průmyslovými lokalitami. V programech technické asistence PHARE, iniciovaných CzechInvestem, které budou zahájeny na podzim, se již o tvorbě metodiky uvažuje, ovšem opět pouze z pohledu strategického průmyslu a jen pro regionální

potřebu. Nelze přitom opomíjet, že CzechInvest získal během posledních dvou let v oblasti brownfields určité zkušenosti a vybudoval funkční spojení pro spolupráci s Ministerstvem životního prostředí, Ministerstvem pro místní rozvoj, Ministerstvem financí a zejména s misí EU. Je proto politováníhodné, zvážíme-li budoucí nutnou úpravu našeho právního řádu (viz příloha), že tato expertní aktivita je zatím osamocena a v podstatě se nachází v nesprávné instituci. Je nezbytně nutné, aby se urychleně etablovala i na ministerstvech, která jsou v otázce brownfields klíčová, tedy MMR, MŽP, MFČR, na kterých bude záviset podstatná část potřebných právních úprav.

Z předešlého také vyplývá, že dodnes stále neexistuje představa co by se mělo sčítat, jak by se mělo sčítat, kdo by měl sčítat, jaké priority by se měly nastavit, kdo by je měl nastavit, kdo by měl data evidovat, co by se mělo evidovat, kdo a co by měl vyhodnocovat a odkud na to mohou přijít peníze. Je si také nutné uvědomit, že se v podstatě jedná o dvě evidence. Ta první je evidence ekologického poškození, o tu má zájem zejména EU. Ta druhá je územní evidence podvyužitého území, což je zatím více národní, regionální a místní zájem. Ta první evidence je poměrně odborně komplikovaná, územní evidence je v podstatě jednoduchost sama a jediné co je potřeba k jejímu uskutečnění je vhodná motivace obcí a jednotný metodický metr.

Kdybychom věděli kolik, za kolik a jaké jsou priority

Jak již bylo konstatováno, v dané oblasti lze pracovat s argumenty pouze tehdy, jsme-li schopni určit nebo odborně odhadnout její velikost a alespoň naznačit náklady na její řešení. Abychom však mohli vyvodit řešení je nezbytné problému v jeho složitě podstatě a následném vlivu porozumět. Dosavadní přístup se zabýval pouze technickou stránkou věci a i to v perspektivě omezené privatizačními zákony. V případě privatizačních zátěží garantovaných Fondem národního majetku jsou velikost postižených území a náklady na jejich sanaci přibližně známy a postupně upřesňovány. Tento proces, i když sporný z řady hledisek, je ve své ryze technické podstatě dobře zvládnut. Obdobně lze hodnotit zvládnutí otázky existence historicky vzniklých úložišť různých odpadů a bývalých důlních děl.

Existuje však daleko větší počet problémových území, která do vymezení dnešní evidence nespádají, přestože by měla být nezbytnou součástí územně technických podkladů. Geneze „poznání“ je viditelná na příkladu holandské

Zvyšování počtu potenciálně kontaminovaných území v Holandsku (zdroj VROM, RIVM, 2003)

Rok	Počet území	Odhadovaná cena sanací (miliardy EURO)	Druh ekologického poškození
1982	2 000	2	2 skládky
1987	10 000	10	+existující průmyslové lokality
1995	200 000	40	+historické průmyslové lokality
2003	400 000	?	všechny lokality
?	?	?	konečný průzkum

Právě od poznatků států, které si již velikost problému starých zátěží a brownfields uvědomily a vypracovaly postupy jak je řešit, bychom měli odvíjet metody a odvozovat potřebné zodpovědnosti, fiskální, legislativní a institucionální řešení. Modelů se vyskytuje hned několik, z našeho pohledu jsou pravděpodobně nejvíce instruktivní modely vlámský a holandský. Bylo to právě ekonomické prozření holandské administrativy, která na základě vzrůstajícího poznání začátkem roku 2000 v zásadě přebudovala celou svoji legislativu týkající se ekologického čištění. Ta nyní umožňuje daleko flexibilnější přístupy a řešení. Holandský model vyniká komplexností náhledu a podstatnou decentralizací, vlámský pragmatičností a nižšími náklady pro daňové poplatníky.

Ze všech zahraničních přístupů jasně vyplývá, že zdaleka nelze řešit vše okamžitě a všude a že i daleko bohatším státům než je Česká republika se na řešení nedostává peněz. Proto je nejen obvyklé, ale hlavně nutné a nezbytné:

evidence zatížených lokalit, která se rozšiřovala přímou úměrou s růstem uvědomění si podstaty problému.

- vytýčit jasné priority řešení
- vhodně upravit právní rámec
- vymezit programy, jejich cíle a prostředky, které je mohou naplnit
- využívat nových poznatků a technologií
- pověřit zodpovědností za celý proces člena vlády

Přístup k řešení revitalizace brownfields, se souvisejícími možnými ekologickými zátěžemi, je v podstatě dvojitý:

- První (na který státy EU teprve přecházejí poté, co vyřešily otázky vyplývající z druhého přístupu) spočívá v řešení pomocí nástrojů územního rozvoje, ekonomickými nástroji a striktní zodpovědností za poškození životního prostředí spolu s vymahatelností nápravy.
- Druhý, zatím běžnější, se soustřeďuje zejména na odstraňování ekologických zátěží jako klíč k novému využití daného území. V tomto modelu spočívá iniciativa a hlavní, obvykle národní programy a technický a finanční dozor nad nimi, na vládních orgánech obdobných MŽP nebo na speciálních, k tomuto účelu založených institucích.

- Vystává však otázka, jak k tomu, a co nejdříve, získáme potřebné know-how vzhledem k naší nechuť k týmové mezirezortní, mezioborové a meziprofesi spolupráci. Také vzhledem k naší dosavadní izolovanosti, jazykovým bariérám a omezené účasti na práci sítě skupin zemí EU zacílených na brownfields, které alespoň částečně pomáhají disimulovat tyto jinak těžce dostupné znalosti. Je třeba podotknout, že v této úzce specializované oblasti potřebného odborného nadhledu a mezioborové syntézy je místní expertiza zatím velmi vzácná a v podstatě téměř neexistuje. Odborné vzdělání, zájmová společenství a koncentrovaný výzkum širších aspektů problému (nad pouhé technické řešení) nám schází stejně, jako vhodné institucionální zázemí. K akceleraci tohoto procesu je rovněž nezbytné, aby se vytvořila funkční spojení mezi ministerstvy, která se na procesu zatím podílejí dílem aktivně, dílem jen okrajově.

Iniciativa by měla být zejména orientovaná na spolupráci mezi Ministerstvem životního prostředí a Ministerstvem pro místní rozvoj, neboť pod jejich zodpovědnost a pravomoci řešení většiny otázek spadá. Je přitom zřejmé, že se zde s největší pravděpodobností projeví určitý „nezájem“ silných ministerstev (MFČR, MPO), která budou tvrdit, že v oblasti revitalizace brownfields je vše jasné a kompetenčně rozdělené a budou argumentovat i misí EU, jejíž mysl se však zdá být vůči tomuto tématu (zejména po zkušenostech s děním okolo prvního projektu ve Vítkovicích) nyní otevřenější.

Rovněž by bylo možné přenést tuto problematiku do Vládní investiční rady či budoucí Komise pro udržitelný rozvoj, která, ač vládou schválená, je zatím, dle některých informací, bez prostředků a proto dočasně impotentní. Je třeba si uvědomit, že Černého Petra nejvíce drží Ministerstvo pro místní rozvoj, které má ve zvládnutí a řešení otázek brownfields obdobné resty a ze stejných důvodů jako Ministerstvo životního prostředí, přitom bez úzké spolupráce těchto resortů je nemožné nalézt úspěšné řešení. Tak jak bylo nezbytné přijmout jiná opatření vyplývající z legislativy EU týkající se životního prostředí, stejně je možné a nutné prosazovat většinu aktivit týkajících se nového využití a regenerace našich brownfields, neboť ve svém konečném účinku přinášejí mimo zlepšení životního prostředí obvykle také vysoký ekonomický efekt, včetně zvýšené zaměstnanosti.

Některá doporučení pro postup na národní úrovni

Podpora novému využití brownfields musí být obsažena v jednoduché, snadno sdělitelné a vnímatelné vládní politice. Lze se poučit na zahraničních příkladech:

- Jisté procento investic půjde nebo by mělo jít do již zastavěného území (Maďarsko).
- Do určitého roku snížíme výstavbu na zelené louce o jisté procento (Německo).
- Stanovené procento nových bytových jednotek bude postaveno na již urbanizovaném území (Velká Británie).

Doporučení jsou tedy následující:

- Přímá zodpovědnost za oblast nového využití brownfields by měla být na vládní úrovni, nejlépe na úrovni místopředsedy

vlády, který by disponoval koncepčním poradním útvarem (britský model)

- Měl by být ustaven orgán složený ze zástupců jednotlivých resortů a dalších dotčených organizací, který by koordinoval jejich postup a monitoroval výsledky (vládní výbor nebo komise)
- Přístup k této problematice by měl být ozřejmen ve Státní politice životního prostředí, Národního rozvojového plánu a jiných strategických dokumentech
- Celoplošně a urychleně by mělo být akcelerováno know-how vztahující se k brownfields
- Jednotlivé rezortní strategie týkající se brownfields by měly být upraveny
- Měla by být zadána a vypracována Národní strategie nového urbánního využití brownfields
- Mělo by být upraveno směřování národního, resortního a universitního výzkumu i expertní činnosti v této oblasti
- Měly by být vybudovány další nástroje horizontální integrace, mezi jinými např.:
 - různé formy společných vzdělávacích programů
 - meziřesortní řešitelské projekty
 - vytváření nových, k jednotlivým tématům zaměřených institucí.

Nové využití brownfields a udržitelný rozvoj

Ve vyspělých evropských zemích začíná být nové využití brownfields velmi podstatnou prioritou zejména z hlediska principů udržitelného rozvoje. Vyřešení problému brownfields pokrývá všechny složky udržitelného rozvoje, tedy otázky udržitelnosti ekonomické, environmentální i sociální. Brownfields se obvykle řeší paralelně jak v národním, tak místním měřítku. Pokud to národní úroveň neumožní, zejména odpovídající úpravou právního rámce, tvorbou vhodných nástrojů, dostatkem relevantních informací, nových forem veřejné intervence, je jakákoli místní iniciativa ve své podstatě bezzubá. Aby byla kritická situace brownfields vůbec úspěšně řešitelná, je nezbytné:

- uvědomit si nebezpečí, které brownfields pro naši společnost představují z hlediska ekonomické, sociální i ekologické udržitelnosti
- pochopit podstatu problematiky v její komplexnosti

- pochopit, že jakékoliv řešení je nutně mezirezortní a mezioborovou záležitostí
- nastavit odpovídajícím způsobem národní politiku
- připravit vhodné strategie
- identifikovat, projednat, předložit a schválit vhodnou úpravu právního rámce
- vytvořit odpovídající a dostupné nástroje
- efektivně získávat nové poznatky a co nejplošněji rozšířit již získané know-how.

K tomu, abychom v ekonomické, sociální a ekologické udržitelnosti vůbec uspěli a přiblížili svým se evropským sousedům, si především musíme uvědomit reálnou velikost problému a skutečnou šířku oborového know-how, které je pro úspěšné řešení brownfields potřebné a které je také nutno velmi rychle získat. Bohužel však zatím nemáme ani jasnou představu o tom co by se vlastně mělo, jak by se mělo, kdo a co by měl. Nevíme ani co vlastně víme a co určitě nevíme.

O potřebě a nezbytnosti strategického přístupu k celé oblasti brownfields, jak v národním měřítku, tak v přístupech jednotlivých sektorů a samosprávy, je zmínka v jiném textu^(i,ii). Jednu možnou národní strategii také popisuje dnes již několik let stará zpráva projektu financovaného z prostředků PHARE⁽ⁱⁱⁱ⁾.

Státní politika životního prostředí 2001, která problematice brownfields věnuje jen minimální prostor v kapitole „V.2.6 Lidská sídla“, požadovala do 30.6.2001 vytvoření koncepce revitalizace nevyužitých starých průmyslových ploch, starých obytných či obchodních objektů v intravilánu měst a zemědělských objektů v krajině^(iv). Tento dokument však neurčil zodpovědný subjekt, nikdo se dobrovolně nepřihlásil a **do dnešního dne nejen, že nemáme strategii, ale nemáme také dotační tituly, které na ni měly navazovat a měly být směřovány do podpory nového využití brownfields.**

Abychom vůbec byli schopni vytvořit vhodné přístupy a strategie týkající se brownfields, je nejprve nezbytné věci rozumět a ve věci se vzdělat.

Právě proto je zásadní akcelerace vzdělání nezbytnou předehrou k tomu, aby se budoucí

Národní strategie v oblasti brownfields vůbec dala sestavit a zejména aby to byla strategie široce přijímaná a plněná, nikoli strategie sama pro sebe, formální, vytvořená od anonymního úředního stolu.

IURS

Občanské sdružení IURS bylo založeno za účelem poukázat na problematiku již urbanizovaného a podvyužitého území. Tento problém není zatím dostatečně koncepčně řešen a proto institucím, vlastníkům, konzultantům, obcím a všem ostatním dotčeným osobám, které se o jeho řešení pokouší se staví do cesty podstatné bariery a schází jim účinné nástroje.

Naším cílem je:

- *poukázat na tyto bariery*
- *identifikovat a podporovat cesty vedoucí k jejich řešení*
- *iniciovat procesy jež by vedly k vytvoření vhodných nástrojů*
- *podporovat vytváření hlubšího oborového porozumění a expertízy*
- *poskytnout naše know-how, těm kdo je potřebují tím i zvýšit znovuvyužití brownfields*
- *snížit tak tlak na výstavbu na greenfields*

**www.brownfields.cz
kontakt: info@iurs.cz**

Poznámky:

- i Dokument MŽP a jeho budoucí přístup k brownfields, J.Jackson , červen 2003
- ii Zapojení MMR do existující iniciativy nového využití již urbanizovaného území-brownfields, říjen 2003
- iii A Strategy for Industrial Land Reclamation in Czech Republic, executive summary, Lyn Arnold, Gwyn Griffiths, May 2000, klient
CzechInvest
- ivvi Státní politika životního prostředí 2001, usnesení vlády z 10.1.2001, č.38, strana 24 „Lidská sídla/Cíle a opatření“, požadavek na vytvoření koncepce pro tuto oblast zůstal nesplněn dodnes a není také jasné, kdo by jej měl splnit. V úvahu může připadat zejména MFČR, MMR, MŽP, MZ, MPO