

Mgr. A. Lucie Doleželová, Ph.D.
IREAS, Institut pro strukturální politiku, o. p. s



Výstup z projektu NPV II č. 2D06025

NOVÉ INSTITUCIONÁLNÍ NÁSTROJE PRO ROZVOJ ÚZEMÍ A PŘÍPRAVU POZEMKŮ
V PROBLÉMOVÝCH OBLASTECH
SE ZAMĚŘENÍM NA REVITALIZACI NEVYUŽÍVANÝCH
OBJEKTŮ A PLOCH

Národní strategie regenerace brownfieldů 2008 – kritická analýza a srovnání

únor-červen 2009

Úvodem

Dne 9.7. byla vládou České republiky vzata na vědomí Národní strategie regenerace brownfieldů. Dokument byl posléze zveřejněn na stránkách agentury pro podporu podnikání a investic CzechInvest.

Zpracování dokumentu bylo dlouho očekáváno odborníky různých profesí z veřejného, soukromého i neziskového sektoru. Zhruba od roku 2000, kdy se pojem brownfield zapsal do povědomí české odborné veřejnosti, se hovořilo o potřebě vzniku Strategie jako podmínky pro systematické řešení regenerací brownfieldů v České republice.

Téma regenerací brownfieldů bylo v minulosti často předmětem otevřených diskuzí. Tato výměna názorů vedla k nastavení postojů zainteresovaných odborníků a byla často podnětem pro činnost veřejné správy. Jako součást zmíněné odborné veřejnosti jsme proto potěšeni, že se problematice regenerací dostalo nezbytné politické pozornosti a podpory. Zároveň považujeme vznik Národní strategie regenerace za vhodnou příležitost pro otevření další diskuze nad tématem budoucnosti regenerací v České republice.

Národní strategie regenerace brownfieldů však není prvním dokumentem, který v této oblasti vznikl. Za prvé existuje již několik strategií zahraničních, jejichž obsah byl zveřejněn na internetu a je tudíž domácím odborníkům znám (pro příklad uveďme strategii anglickou <http://www.englishpartnerships.co.uk/brownfieldstrategy.htm> a kanadskou: nrtee-trnee.com/eng/publications/brownfield-redevelopment-strategy/NRTEE-Brownfield-redevelopment-Strategy.pdf). Za druhé byla v roce 2004 pořízena Česká strategie regenerace brownfields jako návrh národní strategie v rámci projektu Phare. O tom, zda vládě předložený dokument znalosti těchto dokumentů zúročil a na jaké úrovni, pojednává následující text.

Zahraníční strategie regenerací brownfieldů a jejich principy

Strategie je dokumentem, který podává veřejné správě informaci o stavu výskytu brownfieldů a jejich dopadům a vytyčuje návod, jak řešit regenerace, aby byl splněn zvolený cíl strategie. Tento zvolený cíl nejčastěji představuje rychlou nápravu především prioritních lokalit, může ale i více odpovídat specifickým územně-rozvojovým požadavkům jednotlivých zemí. Mnoho států nepožizuje strategie speciálně pro regenerace brownfieldů, ale cíle s nimi spojené řadí do územně rozvojových strategií.

Kanadská strategie

Kanada zpracovala státní strategii regenerací brownfields v roce 2003. Vzhledem k federálnímu uspořádání státu má strategie obecnější charakter, neboť její aplikace závisí na legislativním řádu jednotlivých provincií. Zpracovatelem dokumentu „*Réhabiliter le passé, Construire l'avenir - une stratégie nationale des sites urbains contaminés réhabilitables pour le Canada*“ byla *Table nationale sur l'environnement et l'économie* (TRNEE).

Strategie byla zpracována pro celé území Kanady, ale opírala se o zkušenosti v nejvíce postižených provinciích Ontario a Quebec. V rámci přípravy strategie byly provedeny ekonomické studie vyhodnocení přínosu realizace regenerací, odhadované na 7 mld. dolarů ročně. Přínosem regenerací mělo být zvýšení ekonomické produktivity, nárůst daňových příjmů a environmentální přínos (Hara Associates „*Estimate of National Public Benefits from Nanadian Brownfield Redevelopment*“, referenční dokument TRNEE, 2003).

Hlavními cíli strategie bylo zpracování konkrétního akčního plánu a doporučení, která se týkají institucionálního zabezpečení realizace strategie a především návrhy na legislativní úpravy v oblasti životního prostředí a fiskální politiky jednotlivých provincií.

Identifikace překážek regenerací se opírala o poznání, že aktivnějším zájmu developerů o znovuvyužití *brownfields* brání :

- nedostatečný přístup ke kapitálu (pro úvodní fáze projektů : průzkumy, příprava projektů a nákup pozemků),
- rizika spojená s občanskou zodpovědností (nemizí prakticky nikdy)
- omezený přístup k pojišťovacím produktům (pojistné je drahé, neboť se legislativa za čištění

mění, ručitelé těžko pojistné shání)

- pomalý postup legislativních opatření,
- nedůvěra ke kontaminovaným plochám a strach z rizika (v některých provinciích nelze získat certifikáty na provedené práce)
- nedostatečné seznámení se s problematikou ze strany hlavních účastníků sektoru veřejného a soukromého.

Strategie prezentuje svou klasifikaci *brownfields* rozdělených do **tří kategorií** :

- 1. kategorie : plochy, jejichž tržní hodnota převyšuje náklady na revitalizaci, a které představují 15-20% z celkového počtu brownfields. Rozvoj těchto ploch je rychlý, plochy většinou nezůstávají dlouho opuštěné.
- 2. kategorie : která představuje 60-70% ploch je nejkomplicovanější kategorií. Náklady na čištění jsou vysoké, ale pozemky představují velký potenciál pro rozvoj, neboť se nacházejí v městské struktuře, podél komunikací a jsou napojeny na infrastrukturu. Náklady na revitalizaci mohou být lehce vyšší než výsledná cena pozemků, čímž se ztrácejí ostatní přednosti revitalizace z hlediska sociálního a environmentálního.
- 3. kategorie : plochy představující 15-20% kontaminovaných ploch, jejichž náklady na čištění zdaleka převyšují hodnotu pozemků, která je nízká vzhledem k lokalizaci pozemků ve vzdálených částech nebo mimo sídla. Tyto plochy nemají žádnou naději najít nové ekonomické využití.

Strategie se soustředí pouze na prostřední kategorii brownfields.

Hlavní „filosofie“ Strategie je odstanění překážek, které brání tržnímu využití této kategorie ploch. Z těchto důvodů se strategie obrací na dvě oblasti: v první řadě legislativní oblast, jejíž úpravy pomohou soukromým i veřejným aktérům překonávat tržní překážky spojené s regenerací brownfields a následně na veřejný sektor, který má jít příkladem v realizaci.

Realizace strategie je rozdělena na dvě časové etapy:

1. etapa : rychlého zahájení, obsahující koordinační aktivity a institucionální zabezpečení, veřejné příklady realizace a ekonomické a fiskální reformy (daně, hypotéky, půjčky).
2. etapa : obsahující reformy právní zodpovědnosti a pojistné, dále hodnocení a vzdělávání.

Následující **Akční plán** dělí navržená opatření do několika skupin. Uvádíme zde dvě nejvýznamnější. Další skupiny návrhů se týkají zapojení veřejnosti, uplatnění nových technologií a vzdělávání.

Návrhy ekonomických nástrojů:

Opatření 1.1. akčního plánu týkající se vyrovnání tržních podmínek a zajištění financování regenerací v jejich úvodní fázi (bridge-financing):

- Modifikovat zákony o dani z příjmu (federální i provinční) a umožnit odečet nákladů na revitalizaci z výdajů ve výpočtu daně ze zisku
- Modifikovat zákon o dani z příjmu a umožnit běžný odečet (current deduction) a nezdanitelnost (tax credit) pro investice pro výzkum nebo experimentální projekty revitalizace ploch. Doporučení pro aplikaci těchto opatření mají dbát, aby se daňové výhody dotkly jen vybrané kategorie brownfields.

Opatření 1.2. se týkají převedení majetku v likvidaci na Korunu nebo provincii a propadnutí majetku z důvodu naplacení daní z nemovitostí. Plochy, jimž hrozí konfiskace jsou často zatíženy břemeny. Konfiskovaný majetek má být dražen, v případě nezájmu pak propadne obci.

Opatření 1.3. se týká zajištění hypoték pro projekty revitalizace pro účely výstavby bydlení.

Opatření 1.4. se vztahuje k revolvingovým půjčkám pro zájemce veřejné i soukromé a s nízkým úrokem. Snížení úroků může být efektivní pomocí pro málo rentabilní projekty. Mohou doplňovat opatření týkající se hypoték. Výhoda revolvingových půjček spočívá v tom, že se splátky převádějí na novou půjčku pro stejný účel a že je možné využít pro jejich založení fond. Pilotní projekty v této oblasti existují, jednotlivý projekt může získat půjčku až 1 mil. dolarů na pět let. Programy pro tyto půjčky mohou spravovat rozvojové banky nebo jiné instituce (federace obcí).

Opatření 1.5. navrhuje vytvoření dotačních programů pro regenerace brownfields výhradně pro obce či neziskové organizace pouze adresně těm, kterým nepomohou obecná opatření a pro minimum případů.

Návrhy reforem pojistného a záruk:

Opatření 2.1. mají za cíl zlepšení právní zodpovědnosti za brownfields - Přijmout zákon umožňující určit či rozdělit smluvně občanskou nebo právní zodpovědnost mezi účastníky revitalizace formou uložení finančních záruk na čištění ploch. Prodávající, který jinak zůstává občansky zodpovědný za pozemek, získá možnost prodat pozemek a převést tuto zodpovědnost na třetí osobu, která nefiguruje v kupní smlouvě. Tato strana musí přinést garance zaručující, že je finančně schopna dostát závazku financování dekontaminace.

Opatření 2.2. Ukládají navrhnout zákony umožňující stanovit vypršení právní zodpovědnosti za dekontaminační práce v daném místě a mimo něj formou vydání potvrzení o provedení prací. Znovunabytí odpovědnosti by bylo možné v případě přestupku či vydání nařízení. Zároveň by se neměla zodpovědnost přenášet na další „nevinné“ kupující či budoucí uživatele. Provincie by měly zavést zápisy do registrů o vypršení odpovědnosti či o jejím přiřčení sloužící pro informaci

kupujících.

Opatření 2.3. se týká vypršení občanské zodpovědnosti na konci vypršení platnosti nařízení. Občanská zodpovědnost by měla být časově omezena nařízením. Pro tuto dobu bude třeba zajistit garance pro povinnosti z této zodpovědnosti vyplývající. Doba trvání občanské zodpovědnosti má být zaregistrována v některém úředním (pozemkovém) registru.

Opatření 2.4. navrhuje vytvoření pojistného fondu pro požadavky vznesené po uplynutí vypršení zodpovědnosti. Pokud bude zodpovědnost omezena časově, musí provincie či území, která toto opatření adoptují, zajistit fond pro případy potřebného zajištění pohledávek. Fond vychází z právního pojetí permanentní právní zodpovědnosti. Ochrana (pojištění) by měla platit pro „nevinné“ třetí osoby po dobu 15 let po skončení prací dekontaminace. Fond by měl být složen z příspěvků podniku, který práce provedl či developera. Fond může být celonárodní či územní.

Opatření 2.5. navrhuje vytvoření režimu povolování a vyhodnocování rizika, které zohledňují vlastní charakteristiky místa, používají protokoly, specializované síly a nové technologie pro ty kontaminanty, které představují známá rizika. Zabránit tomu, aby místní normy měly přísnější podmínky než normy provinciální.

Opatření 2.6. ukládá vytvoření zákonů potvrzujících uznání správními orgány úsilí vynaloženého na revitalizaci na základě generických kritérií nebo na základě environmentálního vyhodnocení jednotlivých míst...

Dokument nezůstal bez odezvy. V roce 2008 publikoval Canadian Brownfields Network vyhodnocení jeho aplikace¹.

Anglie – na cestě k National Brownfield Strategy

Towards a National Brownfield Strategy je dokument publikovaný English Partnership z roku 2003. Jedná se o nejkomplexnější studii vyhodnocující stav *brownfields* v Anglii. Zjištění a doporučení se měly stát základem pro zpracování *National Brownfield Strategy*, jak to předpokládal *Sustainable Communities Plan*. Národní strategie však dosud publikována nebyla, pouze další pracovní dokument z roku 2006 a doporučení vládě z roku 2007.

Strategie zpracovala **ekonometrický model s odhadem poptávky** po *Previously developed land* (PDL) do roku 2013 a konfrontovala ji s požadavky státních politik na resorbci PDL. Odhad poptávky zohlednil i regionální disparity. Za hlavní překážku resorbce *brownfields* označuje studie regionální tržní podmínky (25% ploch zůstává nevyužitých déle než 9 let). Na základě tzv. „*site*

¹ www.canadianbrownfieldsnetwork.ca/PDF/NRTEE_Tools_and_Resources_Handout_Final.doc

abnormals“ se pak dělí nevyužité plochy do **4 kategorií, podle rozvojového potenciálu** na :

- 1- komerčně atraktivní
- 2- komerčně na hranici schůdnosti
- 3- s rozvojem nerealizovatelným (náklady mnohonásobně převyšují zisk)
- 4- bez možnosti rozvoje (např. zelené či jiné plochy, jejichž revitalizace nemusí být nákladná, ale komerční hodnota nízká a s náklady na údržbu).

(Pozn. Pro kategorii 2-3 se předpokládají různé složené dotace. U kategorie 4 by mělo převážít hledisko veřejné prospěšnosti pro zdůvodnění veřejných nákladů revitalizace.)

Strategie vyjmenovává několik typů **strategických přístupů** :

- 1 - snížení nabídky či dostupnosti *greenfields* (územními plány, vyhodnocovat kapacity území, omezit dotace na rozvoj *greenfields*).
- 2- zvýšení resobce PDL získáním zájmu investorů (uplatnění *design standarts*, stanovení % pro rozvoj na PDL, informovat o disponibilních PDL, územně diferenciovat daňové pobídky, veřejný sektor příkladem).
- 3- zvýšení realizovatelnosti rozvoje disponibilních PDL snížením nákladů na „abnormalie“ nebo zvýšením hodnot produktu (realizovat demonstrační projekty, povolovat komerčně výhodnější funkce, snížit nároky na plánování, dotovat *gap funging*, zamezit spekulacím vyvlastněním, připravit regionální akční plány).
- 4- omezit tvorbu nových „složitých“ PDL donucením vlastníků k zodpovědnému přístupu (omezovat vznik *brownfieldů* 2 a 3 kategorie, spojit povolení k rozvoji s povinností dekontaminací, nutit veřejné organizace připravovat rozvojové plány pro jejich nepotřebný majetek).
- 5- zvýšit znovuvyužití „složitých“ PDL pro nekomerční využití zapojením veřejných investic (nechat prostor neziskovkám, které budou pověřeny správou a údržbou ploch vybavenosti, využití programu *Land Reclamation Trust*).

Součástí strategie jsou návody na vytvoření akčních plánů, které by urychlily mobilizaci *brownfields*, zejména v rychle se rozvíjejících regionech (4 *growth areas* v Anglii). Regionální akční plány by byly zpracovány RDA ve spolupráci s EP. Dva pilotní plány byly zahájeny.

Základním cílem strategie je nalezení řešení pro zvýšení absorpce PDL, zejména v kategoriích definovaných jako 2-4. Filosofii strategie je stimulace trhů s malou poptávkou a to jak motivací sektoru soukromého (snížení nákladů na „abnormalie“, zvýšení hodnoty realizovaného programu), tak veřejného (jít příkladem, zlepšovat image lokalit). Strategie se nevztahuje ke specifickým

lokalitám, ale rozlišuje mezi růstovými regiony a regiony s malou poptávkou.

English Partnership je ze své funkce „speciálního poradce náměstka předsedy vlády pro otázky brownfields“ pověřen zpracováním Národní strategie a doporučeními, jak tato strategie může přispět do programu *Sustainable Communities Plan*².

² O nových dokumentech souvisejících s anglickou National Brownfield Strategy bude pojednávat příští text.

Phare – pilotní Česká strategie regenerace brownfields

Dokument „Česká strategie regenerace brownfields“ byl připraven jako podklad pro zpracování Národní strategie regenerace brownfields. Dokument přezdívaný jako Strategie Phare se nedočkal širší odborné diskuze a uplatnění s výjimkou databáze brownfieldů v Ústeckém kraji³.

Strategie brownfields byla zpracována konsorciem konzultantů pod vedením Parsons Brickerhoff v rámci projektu Phare, během let 2003- 2004. Zadavatelem a příjemcem projektu byl CzechInvest. Zadávací podmínky vyžadovaly, aby strategie zpracovaná na základě pilotních projektů v Moravskoslezském a Ústeckém kraji umožnila:

- nabídnout vládě střednědobá až dlouhodobá řešení pro poskytování nemovitostí podnikům,
- definovat priority, projekty a rozpočty na příštích 5-10 let pro dva pilotní regiony,
- stanovit základ pro přijetí metodiky, která by byla používána po celé ČR.

Úkol zpracování návrhu Strategie je shodný s posledním bodem. Jedná se o metodický návrh pro zpracování, schválení a realizaci Národní strategie regenerace brownfields (NSRB), včetně časového, organizačního a finančního rámce.

Výsledná doporučení odpovídala tomu, že zadání sledovalo specifické úkoly vyplývající z potřeb a kompetencí zadavatele a příjemce, kterým byl CzechInvest. Přes toto resortní zadání byl záběr Strategie Phare širší, doplněný o konkrétní případové studie dvou krajů. Zapojení krajů bylo přínosem, neboť potvrdilo hypotézu, podle které řešení regenerace brownfieldů vyžaduje přizpůsobení se (minimálně) regionálním specifickým podmínkám.

Dalším dopadem, ve kterém se projevilo zaměření objednatele Strategie Phare, bylo nasměrování priorit na regenerace pro průmyslové nebo obchodní využití a na tvorbu pracovních míst. Variantní přístupy k řešení brownfields ale nebyly v dokumentu opomenuty.

Principy a cíle strategie

Hlavním principem Strategie Phare, neboli mottem, byla nezbytnost veřejné podpory. Konzultanti zdůraznili potřebu stabilní politické podpory celého procesu regenerací. Připravovaný dokument NSRB měl potvrdit, že „*ve vzácných případech, kdy je soukromý sektor připraven investovat, by veřejný sektor zasahovat neměl*“. Návrhy Strategie měly respektovat princip ekonomické efektivity, to znamená, že účelem vynaložení veřejných prostředků je přitažení prostředků soukromých.

Strategie se zabývala všemi druhy brownfieldů, aktivitami inventarizace lokalit, přípravou projektů, realizací projektů, institucionálním rámcem, finanční podporou regenerací, návrhy

³ Dokument nebyl ani zveřejněn. Odborníci z IREASu k němu pro MŽP vypracovali kritickou analýzu.

legislativních úprav atd.

Regionální přístup – princip decentralizace

Dalším principem Strategie byla decentralizace, konkrétně přenesení odpovědnosti za vytvoření samostatných programů na jednotlivé kraje: *„Programy by měly být zpracovány na základě konkrétních požadavků regionů tak, aby braly v úvahu počet, charakter, umístění a velikost brownfields. Krajské programy, nebo strategie by se měly zároveň opírat o stávající strategie hospodářského rozvoje, regionální a environmentální strategie a měly by zahrnovat kvantifikované cíle, jak ten který brownfield k těmto strategiím přispěje“*

Přestože NSRB měla po svém přijetí definovat rámec pro jednotlivé regionální strategie, její zpracování mělo z velké míry odrážet regionální situaci brownfields a potřeby rozvoje kraje. Konzultanti doporučili zapojit kraje do přípravy NSRB⁴ a navrhli, aby se strategie všech regionů staly součástí NSRB. Národní strategie měla mít rámcový charakter, neboť si nečinila nárok na vyčerpávající odpověď v hledání řešení problému brownfields jednotlivých regionů. Národní strategie měla zdůrazňovat ohled na regionální specifika. Na druhé straně by měla Národní strategie přesně vymezovat vztahy mezi národním a regionálními týmy brownfields.

Cíl - hospodářský rozvoj a vytváření pracovních míst

Hlavním cílem Strategie Phare bylo její zaměření na regenerace pro účely nového využití pro průmysl a obchod související s tvorbou pracovních míst. Zdůvodněním tohoto přístupu bylo, že *„nevýraznější (a nejnákladnější) problémy související s brownfieldy byly způsobeny průmyslem“*. Role CzechInvestu, dosažené výsledky na poli regenerací a zároveň kompetence MPO s volbou tohoto zaměření souvisely :

- *„Mezi hlavní přínosy, které regenerace brownfieldů přináší patří hospodářský rozvoj a vytváření pracovních míst, což jsou hlavní priority MPO,*
- *MPO již učinilo výrazný pokrok zřízením programu Reality,*
- *Pracovníci CzechInvestu disponují potřebnými odbornými znalostmi, které jim umožní pracovat s developery,*
- *CzechInvest zahájil sestavování celostátní databáze podnikatelských nemovitostí (a to jak nově vybudovaných, tak brownfields)“...*

Toto zaměření Strategie Phare bylo ovlivněno osobou zadavatele projektu i jeho zkušenostmi, nicméně pouze částečně odpovídalo podmínkám trhu s nemovitostmi. Přestože je poptávka po

⁴ Národní strategie měla být zpracována dle návrhu Strategie Phare.

nemovitostech průmyslového a obchodního charakteru v ČR stále silná, její požadavky na lokalizaci se často s lokalizací a parametry brownfieldů neshodují. Konzultanti v dokumentu navíc doporučili zaměřit se při definování priorit regionálních strategií na projekty „rychlé výhry“, což neřeší problém v delším časovém horizontu.

Návrhy na rozdělení kompetencí a koordinace

MPO bylo navrženo jako koordinátor pro zpracování NSRB⁵. Koordinace se měla odehrávat v úzké spolupráci s ostatními klíčovými ministerstvy, kterými jsou MŽP, MMR a MF.

Zpracovatelé dokumentu si uvědomovali, že přestože byl návrh strategie postaven na hospodářském rozvoji a tvorbě pracovních míst a navíc se zaměřil na projekty představující „rychlou výhru“, pouze nízké procento brownfields bude takto regenerováno. Po ostatních ministerstvech bylo pouze požadováno, aby se jejich dotační programy pro regenerace nepřekrývaly a aby byly identifikovány oblasti dosud nepokryté dotačními programy.

V dokumentu byla často zdůrazňována role image, která ovlivňuje volbu investorů, obyvatel a návštěvníků kraje. Programy MŽP zaměřené na environmentální revitalizaci území byly zamýšleny k použití pro tyto účely. Propojení a spolupráce programů MPO a MŽP však zamýšleno nebylo.

Rozdělení regenerací brownfieldů do různě zaměřených programů se mohlo projevit i na regionální úrovni. *„Jednotlivé regionální programy regenerace mohou mít své vlastní cíle a vlastnosti. V návrhu byly uvedeny zhruba tři základní typy:*

- program pro rychlou regeneraci strategicky umístěných brownfieldů pro průmyslové a komerční účely,
- programy s veřejným využitím brownfieldů a bydlením,
- programy pro demolice, tvorbu krajiny a zlepšení image“.

V navržené hierarchii aktérů měla být Strategie zaštiťována premiérem nebo místopředsedou vlády. Následně měl na ministerské úrovni fungovat meziresortní výbor pro brownfields se zástupci klíčových ministerstev.

Jako hlavní výkonný orgán, národní brownfieldová regenerační jednotka, *Brownfield Regeneration Unit* (BRU) byl navržen CzechInvest, nebo jedna z jeho složek, Divize podnikatelských nemovitostí. CzechInvest měl získat charakter tradiční rozvojové agentury, to znamená že by mohl:

- *nakupovat, případně vyvlastňovat pozemky*

⁵ „Vzhledem k důležitým souvislostem mezi bývalými průmyslovými odvětvími a brownfieldy a mezi budoucí regenerací brownfieldů a budoucím hospodářským rozvojem navrhuje, aby byla národní strategie koordinována MPO. K tomuto úkolu však budou přispívat i ostatní ministerstva a agentury a některé z nich (např. MŽP) budou také jako součást celkové strategie realizovat své vlastní brownfieldové programy“.

- *vlastnit a spravovat pozemky styl pozemková banka (15 let),*
- *vstupovat do PPP se soukromými developery,*
- *mít přístup ke strukturálním fondům,*
- *koordinovat činnost regionálních BRU,*
- *spravovat databázi brownfieldů,*
- *disponovat odborníky,*
- *předkládat legislativní změny,*
- *identifikovat vhodné ukázkové projekty.*

Regionální BRU neboli RBRU měly být zřízeny v rámci specializovaných oddělení agentur pro regionální rozvoj (RRA). Tento postup se neuplatnil již v pilotním projektu Ústeckého kraje, kde byla RBRU zřízena přímo v odboru krajského úřadu. Je otázkou, zda statut úředníků kraje umožňuje flexibilitu srovnatelnou se zaměstnanci RRA. Dokument kromě úzké spolupráce s BRU další činnost a pravomoci RBRU nespecifikuje. Otázkou zůstává, zda RBRU mají mít rovněž charakter rozvojových společností, zda mohou nakupovat a dlouhodobě spravovat pozemky a vstupovat do PPP se soukromými developery.

Měštům a obcím věnovali zpracovatelé poněkud málo pozornosti⁶. Soukromý sektor byl zmíněn zejména v pozici investorů, kteří se mohou zapojit do společného projektu s veřejnými organizacemi, nebo realizovat projekty za přispění veřejných dotací udělených formou nákladové mezery. Větší motivace investorů měla být zajištěna nastavením ekonomických nástrojů, které by intervence do brownfields zvýhodnily oproti greenfields.

Mezi ostatními účastníky byli zmíněni: Pozemkový fond, DIAMO, bankovní sektor a veřejnost, ovšem bez konkrétních doporučení.

Tématické okruhy strategie - databáze a klasifikace brownfields

„Komplexní databáze brownfieldů je nezbytným předpokladem pro rozvoj strategie regenerace brownfieldů, jelikož se jedná o jediný způsob, jak efektivně stanovit priority. Z mezinárodního hlediska je jednou z neefektivnějších metod úplné a průběžně aktualizované mapování brownfieldů. K tomu je v 21. století nejvhodnějším nástrojem přesná a správná databáze, která pokrývá celou zemi“. Za garanta databáze byl navržen CzechInvest, který ji měl spojit se svou databází podnikatelských nemovitostí. U každé lokality mělo být zjišťováno: typ, velikost, vlastnictví, místo, kontaminace, následné využití, stanovení priorit a financování.

Databáze byla v rámci projektu Phare vytvořena ve dvou pilotních regionech, z toho v Ústeckém regionu jako kompletní přehled nevyužívaných ploch a objektů včetně rezidenčních,

⁶ „Zatímco rozvojové agentury mají spíše strategickou úlohu, hlavními příjemci financování místních projektů jsou města a obce“.

v Moravskoslezském kraji spíše spojením existujících přehledů průmyslových ploch.

Konzultanti navrhli známou (a příliš složitou) kategorizaci lokalit brownfieldů zohledňující :

- kontaminaci (pravděpodobně nekontaminované, velmi kontaminované)
- lokalizaci (dobře nebo špatně umístěné)
- počet budov (velký, malý)

Na základě kombinací těchto kritérií byly lokality zařazeny do kategorie 1a, 1b, 2a, 2b, 3a, 3b, 4a, 4b a typ 5 jako nezařaditelné, přičemž typ 1 charakterizuje lokality s předpokládanými nejnižšími veřejnými výdaji a typ 4 s nejvyššími. Za prioritní typ vhodný pro projekty představující „rychlou výhru“ byly považovány lokality typu 1a, za problematické ale ekologicky prioritní typ 4a

Otevřenou otázkou byly pro zpracovatele Strategie Phare zemědělské brownfielity. Na základě výsledků pilotního projektu Ústeckého kraje, konzultanti navrhli „*zvážit zemědělské lokality*“.

Vypracování strategie

Vypracování (krajské) strategie včetně jejich cílů a priorit mělo vycházet z průzkumu trhu nemovitostí a programů rozvoje kraje. Z průzkumů trhu s nemovitostmi vyplyne, že: „*nabídka brownfieldů je podstatně větší než poptávka po nových průmyslových lokalitách*“. Kromě toho parametry poptávky budou odlišné. „*Je naprosto zásadní zvážit všechny možnosti (budoucího využití a zásahů) jako součást strategického přístupu. Je důležité „mít jasně definovanou strategii a priority*“. Mezi variantní druhy kromě průmyslového a obchodního využití patří: maloobchod a distribuce, administrativa, veřejná vybavenost a bytová výstavba. Mezi variantní aktivity patří: volný čas a turistika, řešení problémů životního prostředí, vyklizení a vyčištění lokality, terénní úpravy a dočasné využití, 'nedělat nic.

Na základě regionálních programů rozvoje (hospodářský, sociální, životní prostředí) a jejich priorit je vhodné zvážit, jak mohou k jejich řešení být využity brownfields. Je důležité vyhodnotit, jak se které strategie vztahují konkrétně k trhu s nemovitostmi. V neposlední řadě bylo zdůrazněno definovat regionální strategii regenerací na základě dostupných finančních zdrojů a to na úrovni státních a především evropských zdrojů. Dále měla regionální strategie obsahovat akční plán (program pro dosažení cílů strategie na krátké období), definovat rozdělení úloh, odpovědností a zdrojů a určovat orgány pověřené realizací.

Vlastnické vztahy a nakládání s pozemky

Problému vlastnických vztahů nebyla v dokumentu věnována ucelená kapitola, ale přesto byl často zmiňován. Nejprve v úvodu, kdy je brownfield definován také jako pozemek, který chátrá, protože nemá aktivního vlastníka. Pro vybrané pilotní projekty v rámci celého projektu Phare přitom byly vlastnictví lokalit a vyhlídky na převod vlastnictví na veřejný orgán klíčovou otázkou

z důvodu času pro přípravu projektu. Dalším klíčovým problémem jsou finance na nákup pozemků. Na několika místech dokumentu konzultanti doporučují zakládání společností zvláštního určení nebo přímo pozemkových bank. Z požadavku, aby CzechInvest mohl dlouhodobě (až 15 let) spravovat nabyté pozemky vyplývá, že se měl stát i pozemkovou rozvojovou bankou.

Režim územního plánování

Konzultanty bylo doporučeno širší využití vyvlastnění, přestože tento nástroj zůstává v české společnosti tabu. Dalším doporučením bylo zanesení brownfields lokalit do regionálních územních plánů včetně vhodného následného využití tam, kde je to možné. Toto nový stavební zákon umožnil v případě brownfieldů nadregionálního významu. Požadavek omezení využívání greenfields pro novou průmyslovou, obchodní a veřejnou výstavbu, případně jeho povolení jen v regionech s vysokou nezaměstnaností, byl rovněž obecně správný, ale narážel na již existující velké územní rezervy některých obcí. Rovněž bylo navrženo využití dokazování, že pro předložený záměr výstavby neexistuje dostupný brownfields. I toto opatření se do stavebního zákona již dostalo. Zrychlení procesu pořizování změn územního plánu však není mimo zákonem vyhrazené činnosti možné. V této oblasti bylo dále navrženo větší zapojení obcí do procesu regenerací a vzdělávání krajských a místních politiků a úředníků.

Ekonomické nástroje

Z ekonomických fiskálních nástrojů, které byly konzultanty doporučeny, se nejčastěji hovořilo o zvýšených (např. 150%) odpisech za dekontaminační a možná i demoliční a jiné rekultivační práce. Zvýšená daň z nemovitostí za nevyužité pozemky byla jedním z dalších návrhů.

Nejdůležitějším doporučením konzultantů však bylo, aby regenerace a obnova brownfields byly uvedeny jako klíčová součást operačních programů v rámci strukturálních fondů a Fondu soudržnosti po roce 2006. Druhým významným doporučením bylo, aby opatření v rámci operačních programů (i národních programů) dávala jasně přednost výstavbě na brownfieldech oproti výstavbě na greenfieldech.

Pilotní projekty

Pilotní projekty byly vnímány jako důležitá prezentace reálnosti a přínosů strategie regenerace. Tyto projekty měly být realizovány ve všech prioritních oblastech vyplývajících z regionální strategie : rychlá regenerace strategicky umístěných brownfieldů pro průmyslové a komerční účely, veřejné využití brownfieldů včetně bydlení a demolice, tvorbu krajiny a zlepšení image.

Hodnocení a výběr doporučení ze Strategie Phare

Konzultanty zpracovaný dokument Česká strategie regenerace brownfields lze hodnotit pozitivně. Přestože byla Strategie zpracována pro agenturu CzechInvest, neomezila se na problematiku ekonomicky využitelných brownfieldů pro podnikání. Z návrhů je patrné že zpracovatelé se v mnohém inspirovali anglickou Národní strategií a praxí. Nevýhodou této inspirace byla například malá pozornost pro roli obcí, která je větší v České republice než v Anglii. Za zajímavá či užitečná doporučení lze považovat:

- Pojetí NSRB jako rámce pro strategie krajů, jejich iniciativy a potřeby,
- regionální strategie BF jako průřez regionální rozvojových cílů a průzkumu trhu nemovitostí,
- řešení vztahů mezi centrálními a regionálními (popř. lokálními) institucemi,
- upozornění na zvažování zapojení zemědělských brownfieldů do NSRB,
- návrhy na postavení a funkce CzechInvestu jako centrálního koordinátora, zároveň rozvojové agentury a pozemkové banky,
- požadavek dbát na komplementaritu dotačních programů a odstranění překryvů,
- návrh zařadit mapování brownfieldů do procesu zpracování ÚPD (splněno),
- doporučení dokazovat nemožnost využití brownfields pro účely projektu výstavby na zelené louce (splněno),
- návrhem omezit další vymezování ploch k zastavění v územních plánech prokázanou potřebou pro ekonomický a demografický růst s možností kontroly nadřízeným orgánem (splněno),
- návrh na zvýšené odpisy pro všechny druhy dekontaminačních, demoličních a rekultivačních prací,
- doporučení, aby regenerace a obnova brownfields byly uvedeny jako klíčová součást operačních programů v rámci strukturálních fondů a Fondu soudržnosti po roce 2006 (částečně splněno),
- doporučení, aby opatření v rámci operačních programů (i národních programů) dávala jasně přednost výstavbě na brownfieldech oproti výstavbě na greenfieldech.

Kritická analýza Národní strategie regenerace brownfieldů z roku 2008

Zpracování NSRB je obsaženo ve vládním usnesení č.1100 z 31.8.2005, které ukládá zpracování MPO jako koordinátorovi do konce roku 2005. Toto datum bylo údajně posunuto na červen 2006. NSRB byla předložena vládě v červnu 2008.

Zveřejněná strategie je shrnutím rozsáhlejšího dokumentu, který však nebyl zveřejněn a proto se k jeho obsahu nebudeme vyjadřovat.

Forma Strategie

Obsah i rozsah jsou velmi stručné, NSRB čítá celkem 12 stran. NSRB nemá formát strategického dokumentu, jaký mívají obdobné resortní dokumenty nebo zahraniční strategie regenerací. Jelikož pro strategické dokumenty neexistuje závazná metodika zpracování, stručnost textu by nemusela být na závadu, odpovídá-li obsah dokumentu svému účelu, tj. nastavení směru a popis potřebných aktivit a kroků pro dosažení stanovené vize nebo cílů v daném čase.

Strategii chybí část analytická, která existuje v nezkrácené verzi dokumentu, která nebyla zveřejněna ani předložena vládě. Přesto se ale některé závěry a cíle „zkrácené“ NSRB k tomuto dokumentu vztahují, neboť by bez tohoto podrobnějšího komentáře byly nepochopitelné nebo dokonce postrádaly smysl.

Strategie má následující strukturu: Po uvedení definice brownfieldu a shrnutí výsledků Vyhledávací studie následuje stručné odůvodnění regenerací s vizí a shrnutí zahraničních zkušeností. Cíle strategie jsou rozděleny na střednědobé (do roku 2013) a dlouhodobé (za horizont roku 2013). Následují kapitoly věnované organizačnímu a ekonomickému zajištění realizace strategie. Dále jsou popsány oblasti vlivu regenerací: podnikatelské, životní a právní prostředí, územní plánování, urbanismus, osvěta a vzdělávání. Po výčtu cílů se tedy znovu dostaneme k výkladové části. Dokument uzavírá výčet očekávaných dopadů strategie a harmonogram realizace NSRB pro nejbližší období 2008/2009.

Následující rozbor se vztahuje ke znění NSRB, jak je uvedeno na <http://www.czechinvest.org/nsrbf>. Komentáře se týkají přímo jednotlivých kapitol.

Definice brownfieldu

„BROWNFIELD je nemovitost (pozemek, objekt, areál), která je nedostatečně využívaná, zanedbaná a může být i kontaminovaná. Vzniká jako pozůstatek průmyslové, zemědělské, rezidenční, vojenské či jiné aktivity. Brownfield nelze vhodně a efektivně využívat, aniž by proběhl proces jeho regenerace“.

Tato definice vychází z definice Cabernetu a lze ji považovat za velmi zdařilou⁷. Takto obecněji pojatá definice představuje výhodu například pro splnění podmínek dotačních titulů. Nevýhodou může naopak být měla-li by sloužit k účelům vyvlastnění či například zvýšení daně z nemovitostí.

Počet brownfieldů

NSRB prezentuje výsledky Vyhledávací studie. Uvádí, že monitorovány byly lokality o velikosti 1 hektar⁸. To by byl skutečně ideální příklad, neboť stanovení minimální velikosti lokality hraje důležitou roli pro celonárodní srovnávání. Stavební zákon tak neučil, Strategie se tím tedy měla zabývat.

NSRB srovnává výsledky o celkovém počtu brownfieldů zjištěné ve Strategii Phare a Vyhledávací studií. Číslo 10 000 ze Strategie Phare bylo ale nadhodnocené. Číslo 2 355 z Vyhledávací studie je jen částečné. NSRB nenavrhl, jak s tímto výsledkem pracovat a k čemu vlastně slouží.

Důvody regenerace

Tato kapitola obsahuje jak vizi NSRB, tak shrnutí celé problematiky a základní popis metody regenerací.

Vize NSRB je obecná a zároveň „všeříkající“. Strategie má jako vizi *„celkové ozdravění území, rozšíření nabídky pro podnikatele, zlepšení životního prostředí ve všech jeho složkách a dosažení efektivního využití dříve zanedbaného území s ohledem na tvorbu kvalitní struktury osídlení a krajiny, při respektování kulturně-historických, ekonomických, ekologických a sociálních hledisek“.*

Vize je dlouhá a nezapamatovatelná. Vize, kterou měl předcházející projekt Brownfield 3000, byla rovněž složitě reprodukovatelná, oproti současné však obsahovala kvantitativní závazky. Na

⁷ Drobná poznámka se týká regenerací sídlišť. V současné Strategii nejsou zahrnuty, nicméně v zahraničí obytné čtvrti tvoří významnou součást regenerací území, neboť v těchto zemích první vlna tzv. industriálních brownfieldů přišla na konci 70. let. Od 90. let ji nahradily regenerace městské. Do budoucna se ale i v České republice může definice pojmu brownfield tímto směrem vyvíjet.

⁸ Ve skutečnosti byla velikost stanovena na základě dohody s druhým pořizovatelem studie, kterým byly jednotlivé kraje, a proto například v Libereckém kraji byla minimální velikost lokality stanovena na 0,5 ha a kraje Moravskoslezský, Ústecký a Zlínský zvolily velikost 2 ha.

druhou stranu postrádala kvalitativní závazek⁹. Vize nebo Strategie Phare byla sručná a výstižná, ale příliš orientovaná na regenerace brownfieldů majících za cíl hospodářský rozvoj a tvorbu pracovních míst.

Popis metody regenerací uvedený v této kapitole zavádí její terminologii v rozdělení na dvě základní fáze: rekultivaci a obnovu. Proti zvoleným termínům rekultivace a obnova máme zásadní výhrady!!! Slovo rekultivace je ustálený technický termín, který se používá při regeneraci po těžební činnosti. Cílem a výsledkem projektu rekultivace je konečná úprava ploch. Plochy jsou většinou ozeleněné nebo osázené vegetací, případně s doplněním dalších funkcí jako jsou komunikace, vodní plochy apod. Slovo obnova znamená logicky uvedení do původního stavu. Používá se v kontextu se stavební obnovou, městskou obnovou. Regenerace naopak často znamenají strukturální změnu využití, slovo obnova proto není adekvátní.

Tato terminologie by působila problémy i v překladech, např. při jednáních s Evropskou komisí apod. V zahraničí se pro první fázi používá pojem před-příprava ploch, tzv. proto-development, neboli uvedení místa do bodu 0, kdy lokalita získá vlastnosti srovnatelné s greenfieldem. Proto-, znamenající před – development zahrnuje jak projektovou přípravu, tak případné sanace půdy a demolice. Název je důležitý i z hlediska možnosti čerpání evropských dotačních prostředků, neboť zaručuje, že neprobíhá komerční činnost, za kterou je development (nejen samotná výstavba ale i příprava pozemků ve smyslu vybavení infrastrukturou) považován. Navíc míra dotací u tohoto druhu činnosti může dosáhnout vyššího procenta podpory¹⁰. Druhá fáze představuje vlastní development, neboli vybavení území infrastrukturou a případně nová výstavba nebo rekonstrukce. Nový development v některých případech nemusí proběhnout, území může zůstat v přírodním, nebo nově upraveném (rekultivovaném) stavu. Projekt může rovněž spočívat pouze v rekonstrukci pro nové využití, a to jak objektů tak inženýrských sítí, bez dostavby či navýšení kapacit. Naopak zakonzervování budov s památkovou hodnotou může být zařazeno do proto-developmentu, stejně jako odstraňování ekologických zátěží.

Zahraníční přístupy k regeneracím

Kapitola cituje země, které mohou být pro Českou republiku inspirací, neboť *„tyto země zajišťují regeneraci brownfieldů pomocí centrální agentury, vedou databázi zachycující aktuální stav této problematiky ...a využívají celou řadu programů a nástrojů podporujících realizaci těchto*

⁹ Vize zněla: Z bodu A do bodu B přes bod C, zregenerovat cca 3000 brownfieldů během 20 let za cca 100 miliard Kč. Bodem A byl současný stav s 3000 brownfieldy, bod B byl rok 2013, kdy měla být zregenerována třetina brownfieldů a bod C byl rok 2025, kdy mělo být zregenerováno maximum brownfieldů.

¹⁰ Pojem se s úspěchem užívá ve francouzském prostředí, které na rozdíl od anglického rozlišuje činnost *aménagement* od *promotion immobiliere* neboli *developpement*. Tedy přípravu ploch s vybavením infrastrukturou a vlastní výstavbu. Více o terminologii rekultivace a revitalizace viz. přílohy o důlních brownfieldech.

projektů...“ U Velké Británie a možná Dánska je toto tvrzení pravdivé, nikoliv však u Francie nebo USA a Kanady. Zdání centrální agentury zde sice vzniká, ale jedná se jen o jednu mezi dalšími státními, regionálními nebo místními agenturami a institucemi, které do regenerací zasahují. Situace v USA a Kanadě je natolik odlišná, díky právní tradici v oblasti daní, majetkových práv a územního plánování, že evropská transpozice zkušeností z těchto zemí téměř není možná. Nehledě na to, že tyto země užívají odlišnou definici brownfieldu od evropské. Francie naopak disponuje několika vlivnými regionálními agenturami v podobě pozemkových bank. Centrální agentura ANRU je poměrně nový nástroj, nikoliv pro regenerace průmyslových a podobných brownfieldů, ale především pro regenerace sociálně postižených městských území.

Cíle strategie

Cílem Strategie je *„vytvoření vhodného prostředí pro rychlou a efektivní realizaci regeneračních projektů a prevenci vzniku nových brownfieldů“*. Cíl jako vytvoření vhodného prostředí pro realizaci projektů je dostačující a správný, musí být ale realizace zároveň rychlá a efektivní?¹¹ Cíle byly rozděleny na střednědobé a dlouhodobé s dělicí hranicí v roce 2013.

Střednědobé cíle (do roku 2013):

Ve střednědobých nebo spíše krátkodobých cílech chybí důležitý cíl vytvoření organizační struktury nebo institucionálního rámce pro řízení a koordinaci regenerací. Tento úkol je popsán v nástrojích Strategie, ale prvním cílem Strategie by mělo být tento rámec projednat a vytvořit.

„Maximálně využít evropské dotace pro regenerace“. Evropské dotace jsou jedinečnou příležitostí pro regenerace, ale ono maximum disponibilních prostředků nese již od počátku svá rizika, což by Strategie neměla zakrývat. Strategie ukládá (agentuře CzechInvest) vytipování projektů z databáze, které by mohly být z dotačních prostředků financovány. Iniciativa projektů zamýšlená takto „shora“, z pozice centrální agentury, je zbytečně složitou cestou a není jisté, zda právě toto opatření povede k naplnění zvoleného cíle.

Strategie by s ohledem na evropské dotace měla naopak definovat cíl, aby po odstranění překážek¹² byly upravovány výzvy programů tak, aby se vyplňovaly mezery, kde není možné čerpat dotační prostředky. Ale to patří již do části opatření. Podobný cíl definovala SPŽP.

Z dlouhodobých cílů by měla být přesunuta druhá část cíle *„Zlepšení kvality životního prostředí a odstraňování starých ekologických zátěží v brownfieldových lokalitách“*. Odstraňování SEZ může mít naléhavý charakter a rovněž je spojeno s využíváním prostředků z evropských dotací. Cílem v tomto střednědobém výhledu by pak mohlo být zajištění koordinace veřejných podpor mezi projekty zaměřenými na sanaci lokalit a jejich budoucí využití, v případech, kde je to možné.

¹¹ Stačilo by použít slovo udržitelná (hodnotná, přínosná, trvanlivá ve všech segmentech).

¹² Nedokončené notifikace, drobné modifikace programů a výzev

Mezi dlouhodobé cíle je zařazen dílčí cíl: „*Cílené a efektivní využití veřejných prostředků pro podporu regenerace brownfieldů, kde je veřejný zásah nezbytný a odůvodnitelný*“ Ve skutečnosti jde o zásadu nebo metodu realizace Strategie. Pokud se ale tímto cílem zamýšlí zaměření veřejné finanční podpory na podporu prioritních projektů regenerací, chybí ve Strategii cíl vytvoření systému pro určování priority regenerací brownfieldů. Tento cíl by měl být sice dlouhodobý, ale dokončen zajisté před rokem 2013 a samozřejmě v souvislosti s čerpáním evropských prostředků.

Ve střednědobých dílčích cílech chybí podpora pilotních projektů a shromažďování příkladů nejlepší praxe, které by z této činnosti měly vzniknout. Podobný cíl je zařazen mezi cíle dlouhodobé („*Zavedení a zajištění aplikace nejlepší praxe při realizaci projektů regenerace brownfieldů, podpora profesionálně řízené realizace regenerace*“). Bylo by vhodné jej přesunout do cílů střednědobých, neboť se cíl dá spojit s využíváním strukturálních fondů.

Dílčí cíl „*Rozvoj systému vzdělávání v oblasti regenerace brownfieldů a zabezpečení profesionalizace veřejné správy v rámci této problematiky*“ by měl být dlouhodobým, průběžným cílem. Stejně tak zajištění širší osvěty k problematice regenerací brownfieldů by měl být dlouhodobý cíl.

Pro dílčí cíl „*Zohlednění možností regenerací brownfieldů pro jiné než průmyslové využití (např. Smíšená městská funkce, občanská vybavenost, zemědělství, bydlení..)*“ by bylo vhodné definovat, co znamená „přímá a nepřímá podpora“ projektů. Cíl je málo relevantní, neboť projekty s těmito záměry je možné podporovat právě z regionálních operačních programů (ROP), z Programu rozvoje venkova (PRV), Konkurenceschopnosti i Operačního programu podnikání a inovace (OPPI). Tento cíl by tedy bylo vhodnější přeformulovat na rozvíjení forem spolupráce mezi soukromým a veřejným sektorem vedoucích k rozšíření forem spolufinancování projektů regenerací. Tento cíl je dlouhodobý.

Dlouhodobý dílčí cíl „*Snížení počtu brownfieldů a záborů zemědělské půdy pro novou výstavbu*“ může být sloučen s následujícím „*Prevence vzniku brownfieldů*“, pokud bude řešen skrze opatření v oblasti územního plánování a urbanismu. Neboť lze těžko zajistit prevenci vzniku brownfieldů, které vznikají jako důsledek strukturálních změn v ekonomice.

„*Zlepšení kvality urbanizovaného prostředí a socioekonomický rozvoj postižených regionů*“ jsou obecné cíle územního plánování a regionálního rozvoje. Také to může být výsledný dopad realizace projektů. Pokud cíl není konkrétní, například: zajišťování kvality urbanizovaného prostředí a důraz na socioekonomický rozvoj regionů prostřednictvím realizace projektů regenerace, je zbytečný.

Po úpravách by dílčí cíle mohly vypadat následovně:

Střednědobé:

1. Vytvoření institucionálního rámce pro regenerace brownfieldů a úprava vztahů mezi státními a krajskými orgány.
2. Zavedení kategorizace brownfieldů dle A,B,C a systému pro určování priority regenerací.
3. Maximální zapojení dostupných evropských zdrojů pro regeneraci brownfieldů v programovacím období 2007-

2013.

4. Rozšiřování přímé podpory regenerací na oblasti, které nejsou podporovány z evropských zdrojů.
5. Podpora pilotních projektů a shromažďování příkladů nejlepší praxe.

Dlouhodobé:

6. Rozvíjení systému vzdělávání a osvěty v oblasti regenerací brownfieldů.
7. Rozvíjení forem spolupráce mezi soukromým a veřejným sektorem.
8. Vytvoření nástrojů pro podporu regenerací, snížení záborů zemědělské půdy a prevenci brownfieldů.
9. Zajišťování kvality a udržitelnosti projektů regenerací.

Tato úprava sleduje logiku celé NSRB. Je otázkou, zda je NSRB jako celek správně pojatá či zda vyžaduje zásadnější úpravy, zejména z hlediska zohlednění horizontálních vztahů mezi aktéry a větší přizpůsobení se místním podmínkám regenerací.

Strategie by měla skrze cíle a opatření říci, na co se při regeneracích soustředit, aby bylo dosaženo vize. Pokud se nechá problém řešit samovolně, může dojít k situacím, které analýzy SWOT označují jako hrozby. Regenerace bez Strategie hrozí tím, že projekty budou realizovány příliš pomalu a problémové brownfieldy vůbec. Nepublikovaná nezkrácená strategie obsahuje správný návod k řešení, který tkví ve správné kategorizaci brownfieldů. Definici této kategorizace ustálil projekt Cabernet. Jedná se o rozdělení brownfieldů na základě jejich rozvojového potenciálu na kategorie A, B a C¹³.

Písmenem A jsou označeny tzv. samorozvojové brownfieldy (bez potřeby veřejné podpory), B jako „potenciálně“ rozvojové brownfieldy, vyžadující nějakou (třeba nepřímou) formu veřejné podpory, neboť se pohybují těsně u hranice ziskovosti, tudíž jsou pro soukromé investory příliš rizikové. Kategorie C označuje „nerozvojové“ brownfieldy, jejichž regenerace znamená ztrátu. Tyto lokality musí být pro své vlastnosti regenerovány z veřejných prostředků a často přímo veřejným sektorem, a to z důvodů ochrany životního prostředí, sociálních či ekonomických¹⁴. Soukromý sektor nemá o tyto lokality zájem, neboť ani po regeneraci vynaložené náklady nezajistí nárůst hodnoty pozemků umožňující nový rozvoj. Veřejné správě se může investice v delším čase vyplatit, pokud se pozemky mohou stát například územní rezervou.

Přestože v České republice již několik pokusů o kategorizaci brownfieldů vzniklo, jejich využití nebylo obecné. V případě Strategie Phare to byly ony kategorie 1a, 1b, 2a, 2b atd..., které byly příliš komplikované díky mnoha kritériím a ne vždy pravdivé, co se týkalo jejich obecného použití. Kategorizace Cabernetu je jednoduchá a některá města ji již začínají aplikovat¹⁵. V České republice bude většina brownfieldů mimo velká města v kategorii B a C. Otázka je, jakou měrou jsou zastoupeny kategorie B a C a jakou strategií k těmto lokalitám zaujmout.

¹³ Některé studie uvádí až čtyři kategorie A, B, C, D.

¹⁴ Ekonomickým důvodem může být nefunkční nebo zhroucený trh nemovitostí, který veřejné investice pomáhají napravit.

¹⁵ V roce 2003 byla použita v Kanadské národní strategii regenerací brownfieldů. Pro jednotlivé kategorie byly odhadnuty počty brownfieldů. Kategorie A: 15-20%, B: 60-70% a C: 15-20%.

V současné době nejběžnější dotování projektů formou nákladové mezery by tedy spadalo do kategorie B a C, neboť principem nákladové mezery je důkaz o ztrátovosti projektu za běžných podmínek. Hodnota nemovitosti po realizaci projektu umožňuje její další rozvoj, neměly by náležet do C¹⁶.

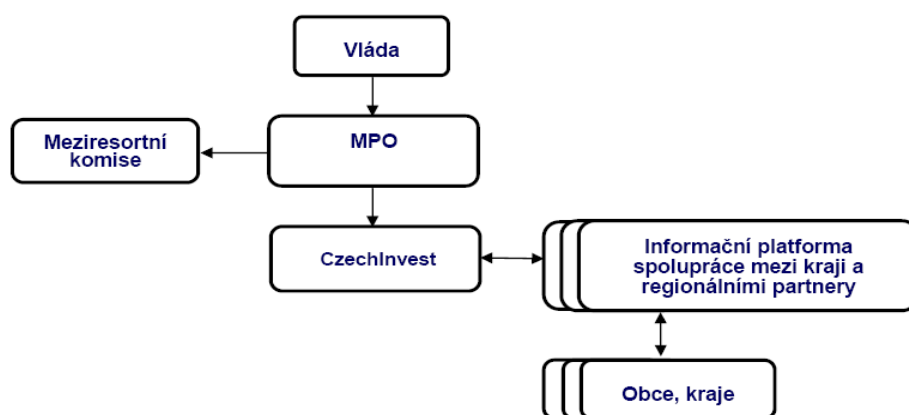
Popis toho, jaký druh veřejné podpory by se měl vztahovat k jednotlivým kategoriím brownfieldů měl být předmětem metodiky strategie!!!

Vhodnou metodou NSRB by bylo zaměření se na kategorii B tak, aby se co nejvíce lokalit mohlo přemístit do kategorie A za použití obecných¹⁷ nástrojů. Tím se zkonsolidují prostředky pro zbylé lokality, které již vyžadují přímou podporu. Pro kategorii C pak bude nutné, aby byly řešeny lokality dle jejich priority z hlediska ochrany zdraví, přírody, sociálního nebo ekonomického. Kde by to bylo alespoň v budoucnosti možné, umožnit posun lokalit z kategorie C do B. Kategorie A nevyžaduje podporu¹⁸, ale jejich regeneraci lze podpořit marketingem.

Zajištění cílů strategie a úloha Agentury pro podporu podnikání a investic CzechInvestu

Strategie uvádí následující schéma jako tzv. platformu spolupráce:

Obrázek 1: Platforma spolupráce



NSRB vyjadřuje skrze postoj CzechInvestu a Ministerstvo průmyslu a obchodu (MPO) současnou pozici vlády k institucionálnímu řešení regenerací brownfieldů v České republice. Připomeňme jen, že tento postoj se podstatně liší od návrhu institucionálního řešení regenerací, který předložila Strategie Phare. NSRB počítá s výrazně vertikální organizací procesu regenerací a jeho meziresortní

¹⁶ Což ale v naší studii potvrzeno nebylo.

¹⁷ Lze zvolit také termín plošných nebo nepřímých nástrojů neboť se budou vztahovat ke všem brownfieldům bez výběru.

¹⁸ I pro kategorii A by bylo vhodné, aby například povolování rozvoje probíhalo „hladčeji“. To ale lze řešit v rámci opatření pro kategorii B.

ambice nejsou jasně prokázány z důvodu problematicky definované činnosti Meziresortní komise.

Na druhou stranu NSRB je natolik obecným dokumentem, který ostatním aktérům a zejména krajům nic nenavrhuje a nevyžaduje od nich žádnou iniciativu. NSRB ostatním aktérům rovněž nic nenabízí.

Základní skupinu aktérů navrženou v NSRB tvoří MPO, Meziresortní komise a agentura CzechInvest. Roli řídicího orgánu má v navrženém institucionálním schématu MPO. Vláda je nadřízeným orgánem MPO, nemá ale vazbu s Meziresortní komisí. Partnery MPO mají být MF a MŽP. Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR) není ve Strategii přímo zmíněno. Tím, že MMR nebylo spolupředkladatelem NSRB nebylo splněno vládní usnesení č. 1100 z roku 2005. Není zmíněno ani další důležité ministersvo majících v kompetenci velký počet brownfieldů – Ministerstvo zemědělství.

Úloha Meziresortní komise

NSRB navrhuje vznik Meziresortní komise. Z dokumentu není známo, jaké projekty by Meziresortní komise měla hodnotit. Rovněž není jasné, zda má Komise i koncepčně pracovat a dojednávat politický konsensus pro strategii nebo zda má hodnotit předkládané projekty. V každém případě by se posláná a personální obsazení takových komisí zásadě lišilo!

Pokud by Komise měla pouze vybírat projekty předložené agenturou CzechInvest (předpokládáme, že by šlo o projekty z nového meziresortního programu pro brownfieldy) je otázkou, jakou roli by měla samotná agentura, když například v obdobném programu pro důlní brownfieldy projekty předkládají samy společnosti nebo obce a kraje. Tito žadatelé pak realizují projekty ve vlastní režii, komise rozhoduje pouze o uvolnění vyhrazených prostředků.

Navržené schéma Komise neřeší meziresortní charakter problematiky brownfieldů a potřebnou spolupráci mezi resorty. Na jaké úrovni by měly být resorty zastoupeny? V nezkrácené verzi NSRB figuruje sice pohled MŽP, ale potřebná koordinace aktivit se v cílech a úkolech neprojevuje.

Úloha agentury CzechInvest

Agentura CzechInvest se v NSRB stává Národní koordinační jednotkou (NKJ), která provádí:

*Předkládá meziresortní komisi projekty,
spravuje Národní databázi brownfieldů,
konzultuje možnosti financování alternativními zdroji,
vyhledává možné investory/partnery,
administruje dotační programy podporující regeneraci brownfieldů,
prezentuje dotační možnosti pro regeneraci brownfieldů,
doporučuje potenciálním žadatelům vhodný operační program.*

Podle NSRB má CzechInvest roli koordinačně-informační agentury, nikoliv často požadované rozvojové agentury. Informační platforma, která má představovat Regionální zastoupení CzechInvestu, slouží pro komunikaci s kraji a obcemi.

NSRB nevyřešila problém meziresortního přesahu aktivit agentury, který by nastal v případě, že by agentura řešila všechny druhy brownfieldů. Pokud by se ovšem agentura zaměřila pouze na lokality pro podnikání, její současné postavení a tudíž přínos se nezmění. Každopádně NSRB se nezabývala ani vyřešením koordinace aktivit mezi agenturou CI, kraji a obcemi. NSRB ani nevymezuje postavení agentury- a to ani v uvažovaném programu pro brownfieldy, vůči developerům nebo vlastníkům brownfieldů.

NSRB se nezabývá hlouběji metodou sběru informací o brownfieldech, což byl doposud její hlavní meziresortní přínos regeneracím. Ukládá jen níže analýzu a úpravy legislativy. Přesto ale již dnes umožňuje stavební zákon (SZ) evidovat v územně analytických podkladech „plochy k obnově nebo pětovnému využití znehodnoceného území“. Ve vztahu k Národní databázi měla NSRB ověřit, zda níže navržená Národní koordinační jednotka (NKJ - CzechInvest) je poskytovatelem informací dle znění SZ. Jedině v takovém případě má možnost získávat data od ostatních poskytovatelů. V opačném případě by muselo být vyřešeno předávání informací mezi krajem a NKJ. Jelikož stavební zákon neupřesňuje charakteristiky brownfieldů, které mají obce sledovat a o nichž mají úřadu územního plánování předávat informace, bude třeba určit, kdo zajistí informovanost o významu sledování položky 4 na úrovni obcí a zejména ORP. Možným řešením je, že na úrovni krajů budou informace z ÚAP ORP o brownfieldech shromážděny. Kraj by měl být zároveň úroveň, kde by tyto informace měly být vyhodnoceny a případně doplněny, pokud naplnění položky č. 4 proběhlo nedostatečně z hlediska potřeb pro strategii regenerací. Kraj by měl poskytnout informace na centrální úroveň, kde může proběhnout další vyhodnocení. K informacím o výskytu brownfieldů by bylo třeba sledovat další jevy a tj. úbytek již zaregistrovaných lokalit a nově vznikající plochy. V databázi se tak po aktualizacích projeví skutečně problémové brownfieldy. Ani tímto důležitým úkolem, který ukazuje na vztah mezi hospodárností využití zastavěného území a „konzumací“ území nezastavěného a je argumentem pro opatření omezující novou urbanizaci, se NSRB nezabývá.

NSRB tudíž žádný posun oproti stávající situaci institucionálního zabezpečení regenerací nepřináší. Přitom právě v organizaci, a nikoliv v potenciální dostupnosti finančních prostředků, tkví hlavní překážka procesu regenerací v České republice.

Ekonomický rámec

NSRB jen obecně vyjmenovává možné zdroje financování regenerací. Bez ohledu na jejich váhu a možnosti využití. Vždyť ale analýz na toto téma bylo již tolik provedeno!

Prostředků vyčleněných na regenerace v jednotlivých operačních programech může být dle našeho odhadu kolem 35 mld. Kč pro celé období 2007-2013.

Pro regenerace je to výjimečná příležitost, nese ale riziko. Bez klasifikace brownfieldů dle modelu A, B, C, může po roce 2013 nastat situace, kdy bude třeba z veřejných zdrojů - ale již bez evropských prostředků, řešit zbylé, nejproblematictější brownfieldy typu C. Operační program Podnikání a inovace (OPPI) je programem, který na regenerace vyčlenil nejvyšší částku. U předložených žádostí se hodnotí projekty dle kritérií jako je velikost regenerované plochy, umístění projektu v regionu, počet nově vzniklých pracovních míst apod. Priorita projektu z hlediska závažnosti brownfieldu se ale nehodnotí. Priorita projektů z hlediska závažnosti je hodnocena pouze v OPŽP, osa 4.2 z hlediska závažnosti kontaminace. V OPPI se projekty vybírají podle data jejich registrace až do vyčerpání schválených prostředků (systém kdo dřív přijde...). Méně problematické projekty regenerací, které jsou i méně náročné na přípravu a předložení žádosti o dotace, budou v žádostech samozřejmě rychlejší.

Otázku, co dělat se skutečně problematickými brownfieldy, které evropské dotace díky zejména nezájmu vlastníků nevyužijí, NSRB neřeší. Naštěstí ji v oblasti sanací řeší alespoň OPŽP.

Evropské dotační prostředky by měly být využívány efektivně a koordinovaně. Pokud je to možné, projekty dotované z OPŽP v ose 4.2 by měly být realizovány s ohledem na plánované budoucí využití pozemků.

Aby nebyla ztracena možnost využít účelně evropské dotační prostředky, lze uvažovat o založení revolvingových fondů, které by byly určeny na projekty regenerací. Založení fondů je možné jak na úrovni centrální, tak krajské, za podmínky dostatečně rozsáhlého portfolia. Podobně koncipovaným nástrojem podporovaným Evropskou komisí, Evropskou investiční bankou a Radou Evropy je Jessica¹⁹.

Použití PPP principu pro financování územního rozvoje (jako koncese) je sporné, neboť v územním rozvoji se jedná o projekty, kde není možné se opírat o přesné vyčíslení nákladů a zisků. Výsledný projekt totiž není pevně definován a může se vyvíjet. Na přesnosti a jistotě, že by veřejný sektor stejnou akci v rámci vlastní organizace nepořídil levněji, princip PPP funguje. PPP je tedy pro regenerace vhodnější rozvíjet v oblasti institucionální, ale v této oblasti neexistují v České

¹⁹ Dle některých prací se Jessica jeví jako nástroj administrativně příliš složitý, viz. Managing Urban Land. 2. konference Cabernetu 2007.

republice zkušenosti.

Pro národní programy a rozpočtové výdaje by měla rovněž platit pravidla výběru projektů dle jejich priority podle kategorií A, B, C. Pokud by vznikl Národní program regenerací, měl by mít co nejjobecnější pravidla. Za zvážení stojí, zda by neměl být vyhrazen pro veřejné subjekty a umožňovat především nákup nemovitostí a proto-development, tedy kroky umožňující následně soukromým investorům realizovat výstavbu na pozemcích srovnatelných s greenfieldy.

Další nástroje, které mají obecný charakter, je nutné nejprve analyzovat (např. daňové odpisy, úlevy). S jejich využitím ale pravděpodobně nelze počítat před rokem 2013, s výjimkou fondů a jiných bankovních produktů.

Zvláštní kategorii fiskálních nástrojů tvoří daně, nebo spíše odvody, za zábor zemědělské půdy. Ačkoliv by tento poplatek měl tvořit překážku investorům, v současné úpravě, kdy jde 60% této daně do příjmů obce, je nástroj pro limitaci urbanizace neúčinný.

Vzhledem k tomu, kolik doporučení jsme uvedli v této kapitole, považujeme zdůvodnění a vytyčení úkolů v NSRB jako nedostatečné.

Podnikatelské prostředí. Životní prostředí – jsou kapitoly bez návrhů, patří do analytické části.

Právní prostředí

Strategie pouze ukládá zpracovat analýzy relevantních právních předpisů. To je zajisté správně, nicméně úkol lze zadat podrobněji, neboť již byly identifikovány oblasti, kterých se tato analýza má týkat a několik analýz již vzniklo. Podrobně se legislativou územního plánování zabývá článek „Analýza přínosů nového stavebního zákona pro podporu regenerací brownfieldů“. Zde uvádíme pouze souhrnné poznámky.

Nástroj mapování lokalit brownfieldů v rámci ÚAP již v legislativě existuje, zbývá jen zpracovat metodiku pro širší využití v souvislosti se strategií regenerací a zajistit sdílení informací mezi pověřenými institucemi.

Současný stavební zákon již obsahuje řadu nástrojů, které zajišťují upřednostnění výstavby v již zastavěných územích a omezují výstavbu na greenfieldech. Praxe ukáže jejich účinnost. Jakési „pojistné“ nástroje pro limitaci urbanizace jsou i obsahem legislativy životního prostředí²⁰, jedná se o nástroje EIA a SEA.

Dalším legislativním nástrojem, často zmiňovaným v doporučeních pro regenerace, je vyvlastnění. Stavební zákon uvádí, pro které tituly je vyvlastnění možné použít, přičemž asanace jako ozdravení území a veřejná infrastruktura mezi nimi stále figurují. Neadekvátní jsou ovšem

²⁰ Poznámky k odvodům za zábor zemědělské půdy viz výše kapitola Ekonomický rámec

doporučení, která vyžadují, aby byl veřejný zájem definován. Veřejný zájem je neurčitým právním pojmem, a proto správní orgán naplnění veřejného zájmu a jeho převahu nad ochranou vlastnického práva musí vždy posuzovat v každém jednotlivém případě. Zajímavým může být i od roku 2012 nástroj náhrady za změnu v území, pokud by pro k zastavení již vymezená území měla být zpětně zahrnuta do nezastavitelných nebo v pro případ zrušení již vydaného územního rozhodnutí i anulaci regulačního plánu.

Zjednodušené procesy změn územně plánovací dokumentace pro lokality brownfieldů jsou rovněž častým požadavkem vůči legislativě územního plánování. Strategie navíc tyto změny požaduje ve spojení s vyznačením ploch brownfieldů v územních plánech. Plochy brownfieldů již skutečně v územních plánech vyznačovat lze jako přestavbová území. Jedná se o označení významové, které je souběžné s označením funkčním. Tvrzení Strategie, že nové funkční využití ploch brownfieldů je schváleným územním plánem pevně navržené a v případě potřeby změn vyžaduje zdlouhavou modifikaci, není pravdivé. Legislativa umožňuje několik způsobů, jak budoucí využití upřesňovat podle vývoje projektu. Lze využít možností regulačních plánů z podnětu, územních studií a dle příkladu nového územního plánu města Brna i speciální plochy s rozdílným využitím.

Další zjednodušení je představitelné pro projekty rekonstrukcí, kdy by bylo vhodné využít zjednodušených forem povolování výstavby. V současné době nástroje stavebního zákona právě zjednodušení nepřinesly, čeká je zřejmě modifikace v rámci připravované velké novely.

Dalšími legislativami, které je třeba z hlediska regenerací analyzovat a upravit jsou ty, které souvisejí s odstraňováním ekologických škod. Problémy přetrvávají v určování odpovědné osoby za sanace, registrace kontaminace v katastru a další.

V některých případech bude s regeneracemi souviset i zákon památkový. I v této oblasti je třeba shromáždit již existující analýzy a navrhnout případné úpravy.

Osvěta a vzdělávání

Do osvěty a vzdělávání zařadila NSRB i brownfieldový informační portál jehož součástí bude i Národní databáze brownfieldů. Několik takových neformálních informačních portálů již existuje, další možná ještě vzniknou. Národní databáze brownfieldů je již na webových stránkách jak CzechInvestu, tak některých krajů²¹. Hospodárným opatřením by tedy mělo být tyto portály propojovat odkazy. Strategie opomenula zmínit roli veřejnosti (zahrnující i vlastníky brownfieldů) ke které by měla osvěta rovněž směřovat.

Několik specializovaných programů pro vzdělávání v regeneracích již existuje, většinou jde o formy celoživotního vzdělávání nebo doktorandského studia.

²¹ Některé kraje zveřejnily téměř celý obsah Vyhledávací studie

Hodnocení Národní strategie regenerací brownfieldů ve srovnání s Phare

NSRB zpracovaná 4 roky po Strategii Phare není oním očekávaným návodem na řešení problematiky brownfieldů v České republice. Chybí jí totiž skutečná strategie. Vyčerpání dotačních prostředků tou pravou strategií není. Stručnost dokumentu nemusí být příčinou ani závadou. Absence analytické části není problémem, pokud lze pochopit, kde je podstata problému a zda navrhovaná řešení tento problém postihují.

Za nejzávažnější nedostatek považujeme chybějící metodiku strategie čili její zacílení na podstatu problému. NSRB se neopírá o kategorizaci brownfieldů dle jejich rozvojového potenciálu, jak to dělá většina předchozích citovaných strategií. NSRB se neopírá o analýzu poptávky na trhu nemovitostí, která by měla definovat míru potřeby veřejné podpory. Cíle definované pro naplnění strategie by měly být přehledné, jednoznačné a měla by z nich být odvoditelná jednotlivá opatření. NSRB nevyřešila a ze současného stavu neposunula jeden ze základních problémů řešení brownfieldů a tím je organizace a spolupráce důležitých aktérů neboli institucionální zabezpečení.

NSRB viditelně plně nevyužila zkušeností a informací, které byly shromážděny v odborných publikacích a diskuzích během minulých let. Svědčí o tom například použitá terminologie pro dvě fáze regenerací (rekultivace a obnova), která je chybná a nevhodná. Při zpracování dokumentu chyběla spolupráce s odborníky, kteří se problematikou dlouhodobě zabývají a konzultace s „v brownfieldech“ aktivními regiony, obcemi či městy. Institucionální zabezpečení navržené NSRB je pohledem zjednodušeným na centrální úroveň. NSRB nezdůrazňuje meziresortní přístup vycházející z charakteristik lokalit brownfieldů.

Nabízí se tedy otázka srovnání NSRB s Phare. Strategie Phare měla jako hlavní cíl hospodářský rozvoj a vytvoření pracovních míst. Phare nebyla přímo návrhem strategie ale návodem pro její vytvoření. Tím, že Phare dalo možnost krajům vytvořit vlastní strategie, měla být Národní strategie jen rámcovým dokumentem. Kraje měly své strategie vypracovat na základě průzkumu trhu. Dalšími dílčími cíli nebo principem Strategie Phare bylo v návaznosti na vybudování databáze na regionální úrovni vybírat jako pilotní projekty na jedné straně projekty „rychlé výhry“ z lokalit kategorie A, na straně druhé projekty s jinými prioritami, například environmentálními. Phare tedy rozdělila brownfieldey dle rozvojového potenciálu a priorit přičemž uvedla, v jakém smyslu má být veřejná podpora zaměřena, aby přinesla nejvyšší společensko-ekonomický přínos. Regionům bylo uloženo vytvořit akční plán. I ve Phare byl podtržen význam strukturálních fondů. Strategie Phare rovněž navrhla odlišný institucionální rámec, čímž podala odpověď na otázku rozdělení kompetencí mezi kraje a centrálními orgány. NSRB tedy nedosáhla ani na koncepční úroveň Strategie Phare.

Podobně jako v případě Anglie by ani tato strategie neměla být posledním dokumentem, neboť

dosavadní zkušenosti nebyly plně využity a situace brownfieldů se opět vyvíjí.

Použité zdroje:

Table nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE): Réhabiliter le passé, Construire l'avenir - une stratégie nationale des sites urbains contaminés réhabilitables pour le Canada“, 2003.

English Partnership: Towards a National Brownfield Strategy, 2003.

Parsons Brickerhoff pro Ministerstvo financí: Česká strategie regenerace brownfields, 2004.

Ministerstvo průmyslu a obchodu: Národní strategie regenerace brownfieldů, 2008.