

Ustanowienie warunków inwestycji na terenach skażonych.

Wprowadzenie

Potrzeba odbudowy terenów skażonych podnoszona jest w Europie i w Stanach Zjednoczonych od czasu I wojny światowej. W Europie konieczność odbudowy miast i infrastruktury po kolejnych wojnach, jak również po zmianie ustrojowej w Europie Wschodniej, przyczyniły się do zainicjowania najintensywniejszych działań dla przebudowy. W Stanach Zjednoczonych zmiany w gospodarce po wielkich wojnach, wynikające też z rozwoju technologii przemysłowej, miały wielki wpływ na przebudowę infrastruktury miast. Zamierzamy tu dokonać porównania obecnych kierunków, koncepcji i mechanizmów działających w różnych środowiskach prawnych. Można dobrze opisać kierunki starań Unii Europejskiej dla wsparcia i podtrzymania przebudowy w stowarzyszonych państwach. To nie znaczy że opis obejmować będzie wszystkie tendencje obecne w Europie. Analiza powinna więc oprzeć się na porównaniu okoliczności występujących w każdym z krajów. Również w Kanadzie polityka rządu stanowi klarowny obraz, jednak nie można zapomnieć o przewadze prowincji lub nawet administracji lokalnej w podejmowaniu ostatecznych decyzji. Z tych powodów zamierzamy tu zaprezentować zasadnicze trendy widoczne na każdym poziomie jurysdykcji państwowej w celu dojścia do konkluzji o rozwoju ogólnej sytuacji prawnej w dziedzinie rekonstrukcji na terenach zanieczyszczonych. Przedstawimy tu definicję zjawiska określanego nazwą brownfield, jak również mechanizmy rekonstrukcji i politykę, która wspiera takie prace.

Definicja pojęcia Brownfield.

Zanim zaczniemy porównania trzeba zauważyć, że w Unii Europejskiej, podobnie jak w jej państwach członkowskich, nie funkcjonuje jedna definicja pojęcia brownfield, ani też nie ma jednomyślności w kwestii opisu miejsca tak nazwanego. Europejska definicja zanieczyszczonego terenu zmierza do uzależnienia jego nazwy od skali degradacji ekosystemu.

Na przykład, w Wielkiej Brytanii teren przemysłowy może być "derelict" lub "contaminated" (tzn. opuszczony lub zanieczyszczony). W pierwszym przypadku oznacza to miejsce nie użytkowane, a w drugim zanieczyszczone bez określenia, czy jest ono użytkowane.

Niemcy podobnie ustanowili definicje prawne dla dwu kategorii zdegradowanych terenów. Jedna z nich odnosi się do zakładów istniejących i funkcjonujących, a druga do zakładów przemysłowych unieruchomionych lub porzuconych (co związane jest z przypuszczeniem, że są one silniej zanieczyszczone).

Wymagania wobec stopnia oczyszczenia wynikają z zaklasyfikowania nieruchomości. Nie przypisano nazwy ani kategorii do terenów wielokrotnie poddanych powtórnemu zagospodarowaniu, gdyż przypuszczalnie w Europie wszystkie zanieczyszczone tereny można by określić taką nazwą. Niemniej trzeba zauważyć, że państwa europejskie uznają potrzebę restytucji nieruchomości przemysłowych i starają się załatwić ten problem w sposób zorganizowany.

Soil Cleanup Plan przyjęty w 1985 roku przez Niemcy zawiera stwierdzenie: "mądrością jest użytkowanie gruntów na oszczędny i efektywny sposób. Porzucone i zanieczyszczone tereny, użytkowane wcześniej przez przemysł i gospodarkę powinny być przywrócone do

stanu zdolnego dla kolejnego użytkownika przemysłowego. Każdy grunt nie zagospodarowany powinien być chroniony."

Kanada i Stany Zjednoczone idą tą samą drogą. Posługując się podobnym językiem, definiują następująco zjawisko zwane brownfield: "są to niewykorzystane tereny, cechujące się pewnym stopniem zanieczyszczenia, które powinny zostać przywrócone dla korzystnego użytkowania".

Z uwagi na poparcie obu jurysdykcji dla potrzeby restytucji w zależności od kategorii terenów, warto porównać kryteria zaliczenia terenu do takiej kategorii.

W Europie na początku stulecia i później doszło do dewastacji wielu terenów podczas wojen. Spowodowało to zaistnienie potrzeby ich restytucji. Dotyczyło to kompleksów przemysłowych, układu komunikacyjnego, portów i innych obiektów uznawanych w czasie wojny za cel ataku.

W latach późniejszych, wraz ze zmianami struktur politycznych w krajach komunistycznych, inne tereny uprzemysłowione okazały się wymagać restytucji i rekonstrukcji. Niestety w tej nowej grupie terenów znalazły się najbardziej zanieczyszczone miejsca na Ziemi.

Spowodowane to zostało przez komunistyczny nacisk na produkcję za wszelką cenę i zupełny brak poszanowania dla środowiska, tak w przemyśle jak i w bazach wojskowych. Na przykład, ocenia się, że rekonstrukcja terenu baz wojskowych w Estonii będzie kosztować ponad 4.3 mld\$.

Znajdują się tu również tereny obciążone przez zarzucone już technologie. Do nich zaliczają się gazownie, powszechnie występujące w pobliżu każdej większej miejscowości. Wartą podkreślenia okolicznością jest fakt, że w Europie większość zanieczyszczonych terenów stanowiła w przeszłości własność przemysłu państwowego lub jest nią obecnie. Brownfield'y znaczą drogę rozwoju kraju.

W początkowym okresie, miasta i przemysł rozwijały się w pobliżu sieci komunikacyjnej i zasobów naturalnych. Stąd wynika występowanie wielu porzuconych nieruchomości w granicach miast nad wodą lub w pobliżu szlaków kolejowych. W mniej zaludnionych okolicach spotykane są w miejscach pozyskiwania surowców naturalnych. Jedne brownfieldy będą w granicach miast, gdzie są pozostałością po zakładach zbędnych po wejściu w użycie nowych technologii. Inne są związane ze zmianami na rynku surowców naturalnych, który podlega zmianom w leśnictwie, rolnictwie i rybołówstwie. Niektóre są w posiadaniu państwa, jak kopalnie zwrócone po zakończeniu wydobywania. W USA znacznie większa liczba brownfieldów odzwierciedla historię rozwoju przemysłowego i rozległość miast. Większy jest tu udział terenów w posiadaniu prywatnym.

Wprawdzie definicje terenów zanieczyszczonych są inaczej formułowane przez każdego z ustawodawców, jednak wszyscy rozumieją korzyści z restytucji zanieczyszczonych terenów. Dlaczego więc wszyscy unikają problemu brownfieldów?

Kiedy przyjrzymy się przeszkodom restytucji, zauważymy taką samą listę:

- 1) brak precyzji w określeniu odpowiedzialności za restytucję ekologiczną;
 - 2) niejasne, a często niespójne kryteria oceny właściwego stopnia oczyszczenia;
 - 3) niejasności kompetencyjne administracji;
 - 4) niespójne, nieskoordynowane i powolne procesy decyzyjne.
- Najciekawsza w tym jest sprzeczność deklaracji ustawodawców o

konieczności działań z bardzo zróżnicowanym podejściem do ich realizacji, zależnym od istniejącego już ustawodawstwa i polityki ekologicznej.

Co oznacza potencjalna odpowiedzialność?

Możliwość zaistnienia odpowiedzialności cywilnej jest podnoszona przez wszystkich ustawodawców jako największa z przeszkód dla rekonstrukcji zanieczyszczonych terenów.

W USA ten problem jest realny, gdyż wejście na teren skutkuje szerokim spektrum odpowiedzialności prawnej.

Po pierwsze odpowiedzialność jest uważana jako retroaktywna, bezpośrednia, kompleksowa i indywidualna, co stanowi ustawa Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act (CERCLA) zwana też "Superfund". Ustawa dotyczy każdego posiadacza, operatora lub przyczyniającego się do zanieczyszczenia, jako odpowiedzialnych za wszystkie koszty przywrócenie terenu do stanu precyzyjnie opisanego w ustawie. Wprawdzie ustanowiono ją z zamiarem stworzenia jasnego prawa, jednak szereg wyczerpujących spraw sądowych, wynikłych z karnych zapisów tej ustawy, stanowi poważny powód zmartwień potencjalnych nabywców nieruchomości.

Po wtóre odpowiedzialność nabywcy nieruchomości przewiduje też ustawa Resource Conservation and Recovery Act (RCRA). Wynika z niej konieczność uzyskania zezwolenia przez nabywcę, jeśli zamierza przetwarzać, składować lub zakopać na terenie nieruchomości określone odpady przemysłowe. Dotyczy to również przypadku kiedy poprzedni właściciel nie dopełnił obowiązku właściwego zakończenia procedury zagospodarowania odpadów. W obu przypadkach włącza to akcję oczyszczenia całego terenu zwaną RCRA Corrective Action Program. W USA ten rodzaj potencjalnej odpowiedzialności ekologicznej to prawdziwy śpiący olbrzym odpowiedzialności za szkody ekologiczne spowodowane przez użytkowanie nieruchomości. Nabywca może zostać włączony do Natural Resource Damage Action w związku z warunkami panującymi na terenie pod jego zarządem, które stwarzają zagrożenie dla zasobów naturalnych. W jednej ze spraw kolejny posiadacz nieruchomości został pozwany o zapłatę 750mln\$ za szkody w środowisku naturalnym, a w tej kwocie nie wliczono kosztów remediacji terenu.

W Kanadzie zagrożenie odpowiedzialnością nie jest tak oczywiste. Wprawdzie wszystkie prowincje wydały pewne przepisy o bezpośredniej, kompleksowej i indywidualnej odpowiedzialności ekologicznej, jednak nie zawsze egzekwują ich w całej rozciągłości. Taki brak konsekwencji i spory sądowe, już toczące się wokół spraw, powodują zaistnienie efektu zamrożenia wielu restytucji na terenach zarządzanych przez lokalną administrację znaną z poważnego traktowania tych spraw.

W Europie panuje podobna obawa przed odpowiedzialnością, która często jest realna. Nie można uogólniać, ale są pewne szersze tendencje w tej sprawie.

Dania, Francja i Niemcy przewidują pewne formy odpowiedzialności bezpośredniej. Holandia wprawdzie nie idzie za daleko w egzekucji bezpośredniej odpowiedzialności, jednak zaniechanie uwarunkowuje zobowiązując nabywcę do wykazania braku związku ze skażeniem terenu. Niemcy natomiast ograniczają odpowiedzialność historyczną do kwoty 160,000 DM. Inni ustawodawcy również wydali ramowe przepisy o odpowiedzialności bezpośredniej. Wielka Brytania natomiast sprzeciwia się koncepcji odpowiedzialności retroaktywnej. Najnowsze przepisy

ustanawiają tu zasadę, że wyłącznie obecni posiadacze terenu są odpowiedzialni za zanieczyszczenia.

Najważniejsza różnica między takim wyłączeniem odpowiedzialności bezpośredniej a prawem działającym w USA polega na stosowaniu w Unii Europejskiej zasady odpowiedzialności sprawcy. W tym przypadku oznacza ona karanie sprawcy zanieczyszczenia. Stanowi to przeciwieństwo do zasady "kompleksowej i indywidualnej odpowiedzialności ekologicznej" panującej w USA, gdzie każdy wśród wielu potencjalnych sprawców może być obciążony za całkowite oczyszczenie terenu, bez względu na swój rzeczywisty udział w jego zanieczyszczeniu.

Kto egzekwuje prawo?

O ile większość państw podobnie uregulowała kwestię odpowiedzialności, to tryb jej egzekucji różni się znacznie.

W Europie trzeba rozróżnić między dwoma poziomami jurysdykcji: unijnym i krajowym. Od Traktatu z Maastricht, zawartego w 1991 roku, Unia Europejska jest związkiem 15 państw członkowskich, które postanowiły realizować jednolitą politykę ekonomiczną i ekologiczną. Unia zapisała w Traktacie z Maastricht zobowiązanie do egzekwowania opłat za zanieczyszczenie środowiska oraz, że:

"wymagania ochrony środowiska muszą być włączone do procesu tworzenia i egzekucji całości polityki unijnej".

Traktat ustanawia też zasadę subsydiarności, co oznacza umiejscowienie decyzji na możliwie najniższym poziomie administracji rządowej, którego kompetencje obejmują rozwiązanie sprawy.

W toczącej się debacie o roli UE w stanowieniu i egzekucji polityki ekologicznej wszystkie państwa, z wyjątkiem Wielkiej Brytanii, skłaniają się do uznania przywództwa Unii. Wielka Brytania samotnie prezentuje stanowisko, że każde z państw powinno ustanowić własny system prawa ekologicznego. Unia Europejska wydała szereg dyrektyw o stanowieniu ochrony środowiska i zamierza w przyszłości odgrywać jeszcze większą rolę. Tymczasem jednak nie ma specjalnej regulacji dotyczącej remediacji gruntu, więc obowiązki związane z tym problemem spadają na kraje członkowskie.

Państwa zwykle ustanawiają prawo i egzekutywę na poziomie centralnym. Niemiecki rząd federalny ustanowił, na przykład, kryteria czystości gleby. Landy niemieckie mogą stosować własne kryteria tylko w sytuacji braku standardów federalnych, a kilka uzyskało prawo do wydania własnej listy kryteriów. Najbardziej restrykcyjna polityka ochrony gruntu i oczyszczania ustanowiona została w Holandii. Agencje rządowe ustanawiają kryteria czystości gruntu i monitorują proces wydobywania skażonej ziemi i jej oczyszczania. Niektóre prowincje uruchomiły dobrowolne programy oczyszczania gruntu i mogą oceniać plany remediacji terenu. Holandia jest zwolennikiem "postępowania kompleksowego", co oznacza konieczność przywrócenia glebie możliwości jak najszerzego użytkowania, a oczyszczenie terenów zagrażających środowisku stanowi najwyższy priorytet. W kraju względnie ubogim w tereny użytkowe rozwlekłe w czasie oceny zagrożenia i wieloletnie spory na temat warunków panujących na terenie nie są uważane za efektywną metodę przywracania wartości użytkowej terenu.

W Kanadzie, z niewielu wyjątkami dla terenów rządowych, posiadanych

przez "korporacje koronne" i zasobów międzynarodowych (np. rybackich i niektórych górniczych), wszelkie decyzje podejmowane są przez prowincje i często przez administrację lokalną. Podejmowane są działania dla ustanowienia dyrektyw rządowych, choć nie istnieje konieczność stosowania się do takiej regulacji centralnej. Canadian Council of Ministers of the Environment (CCME) na spotkaniu w 1993 roku przedstawił 13 zasad spójnego traktowania odpowiedzialności prawnej za zanieczyszczenie terenu. Spodziewano się włączenia ustanowionych zasad do opracowywanych przez prowincje programów zagospodarowania zanieczyszczonych terenów. Jednak dotychczas nie zaobserwowano pełnego adoptowania zasad w programach lokalnych. Komisja w 1997 roku wydała też dyrektywę w kwestii trybu zagospodarowania zanieczyszczonych terenów i zalecenia dla weryfikacji stanu czystości gleby. Wprawdzie niektóre z prowincji akceptowały te dyrektywy, jednak w Kanadzie daleko jeszcze do pełnej uniformizacji standardów oczyszczenia terenu. Każda z prowincji ma więc własny system identyfikacji terenów zanieczyszczonych, odpowiedzialności za degradację i oczyszczenie terenu. Wśród nich jest tak nowy i wyczerpujący zagadnienie, jak Act 26 w British Columbia, i tak ugruntowany jak Contaminated Sites Cleanup Program w Ontario. Trzeba tu zauważyć, że administracja lokalna odgrywa poważną rolę w procesie oczyszczania. W większości prowincji na niej spoczywa obowiązek wydawania zezwoleń na przeznaczenie gruntu pod zabudowę i na zmiany sposobu użytkowania. W przypadku miast takich jak Toronto oznacza to, że Medical Officer of the City of Toronto jest urzędem wydającym decyzję o koniecznym stopniu oczyszczenia terenu przeznaczonego do określonych celów. Miasta zwykle uwzględniają dyrektywy państwowe dla rozstrzygnięcia tych kwestii.

W Stanach Zjednoczonych decyzje związane z gospodarką na zanieczyszczonych terenach są podejmowane na poziomie federalnym i stanowym. Najważniejszym elementem akcji oczyszczania jest w USA jednolita regulacja i dyrektywy, które muszą być włączone do każdego programu lokalnego. Kolejnym elementem są ustanowione na poziomie federalnym kryteria oceny docelowego stopnia oczyszczenia. Stany mogą wykonać dokładnie lub podnieść poziom dla określonych zadań, ale niedopuszczalne jest wydanie decyzji zezwalającej na obniżenie poziomu czystości gruntu w porównaniu do prawa federalnego. Stany mogą uzyskać delegację do wdrożenia programów federalnych, jednak podczas realizacji zadań muszą ściśle przestrzegać dyrektyw federalnych. W ramach programu CERCLA rząd federalny jest odpowiedzialny za identyfikację miejsc stwarzających największe zagrożenie dla zdrowia i środowiska oraz za wdrożenie akcji odtworzeniowej na takich terenach. Rząd federalny musi w trakcie podejmowania decyzji o zastosowaniu rekonstrukcji terenu realizować swoje własne zalecenia, a oprócz tego "wszystkie możliwe do zastosowania, właściwe w sprawie lub odpowiednie" prawa stanowe (określane skrótem ARAR). Najnowsza tendencja prowadzi do opracowania stanowych programów dobrowolnego oczyszczania terenu zwanych State Superfund Programs, które jako finansowane przez władze stanowe nie muszą polegać na upoważnieniu federalnym. Ich przesłanką jest stworzenie bardziej sprawnych mechanizmów zagospodarowania terenów, które nie kwalifikują się do programów RCRA i CERCLA, więc wiele projektów rekonstrukcji może być w ich ramach zrealizowanych. Jednak nie dopuszczalne jest aby w jakimkolwiek programie stanowym przyjęto kryteria oceny oczyszczenia terenu mniej rygorystyczne niż zalecane w rozporządzeniach federalnych. Ponieważ obecny system odpowiedzialności prawnej uznany został przez Kongres Stanów Zjednoczonych za niedostatecznie elastyczny,

wprowadzono szczegółowe poprawki do CERCLA, RCRA, i Clean Water Act, obowiązujące przez wiele lat. Jednak rygorystyczny system programów remediacji i niedostatek wsparcia legislacyjnego ze strony Kongresu prowadzą do upowszechnienia pomysłu zwanego w USA "brownfield".

Jak czysty musi być teren oczyszczony?

Każda z jurysdykcji musi uporać się z podobnymi kłopotami przy określeniu poziomu oczyszczenia terenu. Najogólniej stawiając problem, należy rozstrzygnąć, czy określenie należytej jakości oczyszczenia ma brać pod uwagę przyszły sposób użytkowania terenu, czy też należy określić poziom czystości terenu niezależnie od przyszłego użytkowania. W przypadku, jeśli ocena czystości terenu ma uwzględnić sposób jego użytkowania w przyszłości, to znaczenie krytyczne dla zdefiniowania docelowego stopnia oczyszczenia będzie miała ocena ryzyka sporządzona dla tego właśnie terenu.

Wiele europejskich krajów przyjęło za podstawę koncepcję uniwersalności użytkowania terenu. Ponieważ gleba może być użytkowana na wiele sposobów, większość członków Unii Europejskiej postanowiła postawić przed remediacją zadanie przywrócenia właściwości terenu dla uniwersalnego użytkowania, zamiast specjalnie ograniczonego sposobu zagospodarowania.

Mówiąc o rekonstrukcji użytków w Europie należy pamiętać o trzech Zasadach Operacyjnych ustanowionych przez Radę Europy:

1. Kiedy decydujemy o przeznaczeniu terenu dla określonego sposobu użytkowania, należy jego obszar ustalić biorąc pod uwagę kryteria uniwersalności i odwracalności. Tym większy powinien być obszar użytków im bardziej sposób użytkowania gleby będzie później umożliwiał ulokowanie tam różnorodnej aktywności oraz im łatwiej będzie przywrócić na terenie stan pierwotny. Natomiast im mniejsza będzie możliwość przywrócenia stanu pierwotnego i im mniej uniwersalny będzie charakter potencjalnego użytkowania gruntu, tym mniejszy obszar powinien być przeznaczony pod rodzaj użytkowania, który takie zmiany spowoduje.
2. Każdy sposób użytkowania gruntu powinien zapewnić możliwość różnorodnego zastosowania gleby w przyszłości. Pełny potencjał gleby musi być zachowany w celu umożliwienia przyszłym generacjom dokonania nieskrępowanego wyboru jej użytkowania. Konieczne jest planowanie przestrzenne w celu zapewnienia ekologicznej harmonizacji sposobu użytkowania gruntów i zachowania zróżnicowania funkcjonalnego przeznaczenia gleby.
3. Użytkowanie gruntu musi zapewnić odwracalność zmian w glebie.

Holandia wskutek niedostatku gruntów uprawnych od lat stosuje zasadę zachowania różnorodności użytkowania gruntu, która nie ogranicza się do przywracania warunków początkowych, ale wymaga powrotu do warunków odpowiednich dla dowolnego przeznaczenia terenu w przyszłości. W Niemczech również preferuje się takie podejście do sprawy. Tymczasem Wielka Brytania jest najlepszym przykładem zastosowania kryteriów wynikających z dostosowania standardów czystości terenu do sposobu jego użytkowania. Analogicznie jak w USA, władze aprobują tu dostosowanie skali finansowania do wymagań niezbędnych dla przywrócenia terenu do stanu akceptowalnego z punktu widzenia rodzaju przyszłego użytkowania.

Różnica podejścia jest powodem największej dysputy w Unii Europejskiej: Czy zasada subsydiarności dopuszcza wymagalność we wszystkich krajach jednolitych kryteriów oczyszczenia terenu, czy też każde z państw może ustanowić własne kryteria. Argumentem najważniejszym za przewagą polityki Unii jest zamiar ochrony szczególnie delikatnych zasobów wód gruntowych. Niebagatelny zadaniem jest też utrzymanie nakładów ekonomicznych na oczyszczanie terenu na poziomie nie naruszającym nadmiernie zasobów narodowych. Trzeba więc stwierdzić, że wprowadzie większość krajów preferuje kryterium różnorodności sposobu użytkowania gruntu, jednak wiele krajów, wraz z Holandią, rozważa zastosowanie w ocenie wyników remediacji metody analizy ryzyka, związanego z określonymi przemysłami na terenie przemysłowym.

W Kanadzie decyzja o niezbędnym stopniu oczyszczenia terenu jest podejmowana przez prowincje na podstawie decyzji władz lokalnych o sposobie użytkowania gruntów. CCME wydał wykaz rekomendowanych kryteriów oczyszczenia terenu, który trzeba ocenić jako najbardziej rygorystyczny spośród znanych. Niektóre z prowincji, np. Manitoba, rozważają przyjęcie tej rekomendacji. Tymczasem większość zamierza stosować analizy ryzyka dla konkretnych warunków terenowych, chociaż jeszcze niewiele z prowincji dysponuje procedurami weryfikacji takich analiz. Niektóre posługują się metodyką podobną do stosowanej w USA. Ontario wydała odpowiednie zalecenia dla oceny stopnia czystości docelowej na terenie, gdzie wyraźnie wskazuje się na potrzebę stosowania analizy ryzyka dla określonych warunków terenowych.

Zasadą w USA jest stosowanie kryteriów stopnia oczyszczenia terenu opartych na sanitarnych parametrach wody gruntowej, jakości wód powierzchniowych i jakości sanitarnej dla gleby. Aprobuje się tu analizy ryzyka dla konkretnego terenu, a wiele stanów aprobuje federalne dyrektywy względem takich analiz lub opracowały własne procedury. Obserwuje się tendencję do ustanowienia trzech poziomów czystości terenu.

W pierwszym, określanym jako "tłowy", kryteria określają górną granicę dla stężeń zanieczyszczeń, poniżej których oczyszczanie terenu nie jest wymagane.

Na drugim wymienia się kryteria oczyszczenia wynikające z analizy ryzyka dla danego terenu.

Na trzecim są kryteria stężeń zanieczyszczeń, których przekroczenia powodują konieczność podjęcia analizy ryzyka dla danego terenu.

Taki system pracy jest akceptowany, gdyż przewiduje dla każdego poziomu wynik w postaci osiągnięcia federalnych standardów czystości terenu.

Warto wreszcie zauważyć, że wprowadzie pod każdą z jurysdykcji narasta aprobata dla stosowania analiz ryzyka, to równocześnie rośnie krytycyzm dla oceny ich wyników. Pomimo powszechnej zgody dla przyjętych formuł, które są podstawą analizy ryzyka, stopień akceptacji dla rezultatów jest ograniczony z powodu niewielkiej wiedzy o zagrożeniach związanych z pewnymi chemikaliami, nieznajomości oddziaływań kombinacji chemikaliów, jak również niedostatecznego zrozumienia zagrożeń z powodu działania chemikaliów w naturalnych warunkach środowiskowych.

Kto płaci za oczyszczanie?

Największe różnice między omawianymi jurysdykcjami są w sposobach

finansowania akcji oczyszczania. We wszystkich ma zastosowanie zasada "zanieczyszczający płaci". Oznacza to, że ten kto spowodował zanieczyszczenie jest odpowiedzialny za oczyszczanie. Różnice polegają na potraktowaniu przypadku kiedy nie można zlokalizować "zanieczyszczającego" lub jest on niezdolny do poniesienia nakładów. W pewnych przypadkach zanieczyszczającym może okazać się lokalna, stanowa lub federalna administracja, co także komplikuje problem odpowiedzialności finansowej.

W USA forsuje się politykę skodyfikowaną w ustawie CERCLA, która wymaga obciążenia zanieczyszczającego do pełnej wysokości kosztów oczyszczania. Wynika stąd wrażenie działania bezpośredniej, pełnej, indywidualnej i retroaktywnej odpowiedzialności prawnej. Skutkuje to w postaci możliwości dochodzenia odszkodowania jednej ze stron od drugiej, jak też odzyskiwania swoich kosztów przez rząd od każdej ze stron stwarzających trudności. W przypadku niemożności identyfikacji zanieczyszczającego, rząd ponosi nakłady refundowane z funduszu tworzonego przez podatki ekologiczne nakładane na określone gałęzie przemysłu (stąd popularna nazwa programu SUPERFUND). Niektóre ze stanów utworzyły podobnie działające fundusze w celu rozwiązania problemu opuszczonych terenów, które nie mogą być zakwalifikowane do programów federalnych. Agencje federalne i stanowe nie są wyłączone spod odpowiedzialności i muszą płacić swój udział w oczyszczaniu. Ponadto, już po uzgodnieniu porozumienia w sprawie rodzaju i zakresu akcji oczyszczania, administracja ma prawo unieważnić umowę, jeśli później na terenie zostanie odkryte większe zagrożenie. Takie twarde stawianie kwestii odpowiedzialności jest typowe dla traktowania przedsiębiorstw w Ameryce i stanowi główny problem dla nabywców nieruchomości oraz najważniejszą przeszkodę rekonstrukcji terenów w USA.

W Kanadzie zasada "zanieczyszczający płaci" jest stosowana we wszystkich prowincjach. Odmiennie względem USA nie ma tu federalnego systemu finansowania zagospodarowania opuszczonych terenów. Dlatego każda z prowincji musi poradzić sobie sama z opuszczonymi nieruchomościami, jednak żadna jeszcze nie ustanowiła kompleksowego systemu dla całości problemu. W Alberta przemysł petrochemiczny z własnej inicjatywy założył fundusz dla rozwiązania kwestii ciekących magazynowych zbiorników podziemnych. Pomysł ten upowszechnia się jako rozwiązanie sektorowe w innych prowincjach. Niemniej narasta w Kanadzie przekonanie, że społeczeństwo najwięcej zyska na oczyszczeniu opuszczonych terenów, więc spodziewa się zwiększenia udziału administracji państwowej i lokalnej w ponoszeniu ciężarów wynikających podczas prac odtworzeniowych. Podobnie jak w USA, podczas tworzenia porozumień o oczyszczeniu terenu administracja prowincji zamierza wprowadzać dodatkowe klauzule dopuszczające dodatkowe wymagania względem skali remediacji, na wypadek odkrycia podczas prac nowych zanieczyszczeń lub informacji o większej skali zagrożenia. W rezultacie powstają jeszcze większe obawy przed inwestowaniem na terenach zanieczyszczonych. Wynikają z niepewności stanowionej przez tego rodzaju klauzule dopuszczające w przyszłości podważenie ustalenia, z którymi rozpoczynana jest akcja oczyszczania terenu.

Europa również podziela zdanie, że zanieczyszczający powinien płacić. Niemniej realizacja tej koncepcji jest odmienna niż w USA. We wszystkich państwach Unii Europejskiej uważa się, że zanieczyszczający musi zapłacić za akcję oczyszczania. Jeśli nie można go znaleźć, zapłaci

państwo, które w wielu krajach zakłada fundusze dla finansowania oczyszczenia terenu. W przypadkach kiedy zaistnieje ryzyko powtórnego zanieczyszczenia terenu, państwo bierze na siebie wszystkie koszty. Jest to zupełnie odmienne podejście do zagadnienia niż w Ameryce, co wynika z wielu różnic w historii i w sposobach użytkowania terenu.

Tereny przemysłowe, które podlegają rekonstrukcji w Europie mają całkiem inną historię niż takie tereny w Ameryce. Wśród nich są tereny zdegradowane przez działania wojenne, użytkowane podczas i po wojnie przez przemysłowe instytucje państwowe, są też tereny użytkowane przez państwowy przemysł i instytucje państw obcych przed zjednoczeniem lub w okresie rządów komunistycznych. Europejskie stosunki między rządem i przemysłem są także odmienne od amerykańskich. Ponieważ wiele rządów sponsoruje lub wspiera rozwój przemysłowy, więc nie stosują ograniczeń antymonopolistycznych znanych z praktyki amerykańskiej, gdzie polityka państwa polega bardziej na zasadzie niezależności przemysłu. Ta różnica ujawnia się też w europejskiej zasadzie "winy i kary" w kwestiach zanieczyszczeń ekologicznych. Można więc stwierdzić, że rekonstrukcji terenów bardziej sprzyja europejski sposób działania, w którym państwo w większym stopniu niż gdzie indziej ponosi ryzyko wynikające przy akcjach oczyszczania.

Udział instytucji kredytowych i asekuracyjnych.

Kiedy rozpatrujemy problem zwany "brownfield" mamy tendencję do koncentrowania się na sprawach ochrony środowiska. Nie umniejszając wagi remediacji ekologicznej, kwestia finansowania sprowadza dyskusję do realiów. Wynika z niej zasada: jeśli nie ma ekonomicznych powodów do rekonstrukcji terenu, nieruchomość nie będzie oczyszczana. W perspektywie długoterminowej gospodarka nieruchomościami, niezależnie od kwestii zanieczyszczeń gruntowych i właściwości prawnych posiadacza, musi prowadzić do korzyści ekonomicznych. Dlatego najważniejszym czynnikiem powodzenia lub powodem klęski rekonstrukcji brownfieldu jest ogólny klimat ekonomiczny, a w szczególności warunki działania na rynku nieruchomości.

W Kanadzie sektor finansowy podlega regulacjom państwowym na poziomie federalnym, które wyraża ustawa Bank Act, oraz na poziomie prowincji. Fundusze powiernicze i ubezpieczeniowe mają zasięg prowincjalny lub federalny, więc mogą też podlegać dwóm poziomom jurysdykcji. Spółki kredytowe, kasy oszczędności i ubezpieczeniowe są objęte przepisami prowincjalnymi. Działa 6 banków państwowych, około 55 prywatnych i w przybliżeniu 125 funduszy powierniczych. Przypuszczalnie wszystkie są zaangażowane w finansowanie gospodarki nieruchomościami. Statuty banków federalnych i prowincjalnych nie stanowią dla instytucji kredytowych żadnych wskazówek dotyczących odpowiedzialności ekologicznej. W sektorze ubezpieczeń wyróżnić można ubezpieczenia na życie i zdrowie oraz ubezpieczenia nieruchomości i od odpowiedzialności cywilnej. Pierwsze z nich odgrywają rolę w finansowaniu rozwoju nieruchomości, a drugie umożliwiają stworzenie mechanizmu przeniesienia ryzyka z tytułu odpowiedzialności cywilnej za szkody ekologiczne.

W latach 1991-3 banki kanadyjskie odnotowały bezprecedensowy kryzys w pożyczkach hipotecznych. Spółki ubezpieczeniowe inwestujące w nieruchomości również poniosły ciężkie straty. Związane to było z całkowitym zastojem na rynku nieruchomości, który na długo zamroził finansowanie w nieruchomości. Specjalnie ciężko podziało to na polu

finansowania brownfieldów, zawsze uważanego za ryzykowne i nieprzewidywalne. Kolejnym czynnikiem widocznym w zarządach banków kanadyjskich jest potrzeba utrzymania zaufania udziałowców, ochrona inwestycji innych klientów banku, brak zrozumienia dla spraw ochrony środowiska w branży finansowej, niechęć pracowników (wynagradzanych za sukcesy w akcji kredytowej) do podejmowania ryzyka wspierania inwestycji w nieruchomości zagrożone ekologicznie.

Niektóre z prowincji podejmują działania dla obniżenia poziomu nieprzewidywalności, polegające na ustanawianiu dla kredytodawców ulg prawnych w zakresie odpowiedzialności ekologicznej. Banki w Ontario już dawno posunęły się jeszcze dalej w ustanawianiu porozumień z władzami zanim podejmą decyzję w sprawie terenu potencjalnie wymagającego oczyszczenia. Obecnie mają ogólne porozumienie, które obejmuje akcje kredytowe na dowolnie wskazanym terenie. Zgodnie z tym porozumieniem bank może przejąć kontrolę nad terenem i zarządzić niezbędne działania w zakresie ochrony środowiska w celu ochrony wartości zabezpieczenia, nie obawiając się włączenia wobec niego rygorystycznych wymagań prawnych. Sektor ubezpieczeń również zainicjował usługi w zakresie asekuracji ryzyka ekologicznego. Dotychczasowa polityka spowodowała, że ubezpieczenia transakcji dotyczących brownfieldów były zbyt kosztowne aby mogły upowszechnić się. Kłopoty mogą zmniejszyć nowe produkty ubezpieczeniowe wprowadzane przez duże spółki asekuracyjne. Ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej z tytułu zanieczyszczenia środowiska obejmuje tak zbywcę jak i kupującego nieruchomość. Na przykład, AIG Environmental, oddział American International Companies, specjalizuje się w ubezpieczeniach od zagrożeń wynikających z odpowiedzialności ekologicznych. W ofercie AIG znajdują się rozwiązania dla kwestii azbestu, prawnej odpowiedzialności cywilnej, która powstaje w związku z oczyszczaniem terenu, ubezpieczenie magazynowych zbiorników podziemnych, od wypadków z udziałem kontrahentów powodujących zanieczyszczenia, od awarii zabezpieczeń ekologicznych, od błędów i pomyłek. Koszty oczyszczania terenu mogą być też pokryte z ubezpieczenia, o ile przekraczają wielkość przewidywanych nakładów, skalę odpowiedzialności cywilnej i ekologicznej, oraz innych kwestii asekurowanych odpowiednio do sytuacji. Takie nowe produkty powstają w celu zapewnienia instytucji zajmujących się remediacją, że koszty oczyszczania terenu już nie są nieprzewidywalne. Dostępne są technologie pokrywające zapotrzebowanie za rozsądną cenę, a zagrożenie powstaniem nieprzewidywanych wydatków już nie jest tak znaczne.

W USA zagrożenie odpowiedzialnością ekologiczną wpływa na rynek kredytowy na wiele sposobów. Zabezpieczenia kredytów mogą być zagrożone dewaluacją, więc koszty oczyszczania mogą spowodować niewypłacalność dłużników. Ponadto bank może zostać włączony do sprawy z tytułu odpowiedzialności ekologicznej wskutek jego związków z kredytodawcą. Obawy takie mogą zostać wykluczone przez specjalne zapisy w umowie, które zapewniają wykonanie drobiazgowego sprawdzenia stanu nieruchomości przed jej zakupieniem. Powoduje to jednak wzrost kosztu kredytu o 2,000 do 5,000\$, gdyż bank żąda przeprowadzenia takiego dochodzenia przed zawarciem umowy. W 1990 roku Sąd Najwyższy postanowił, że instytucja kredytowa może być potencjalnie stroną częściowo odpowiedzialną z powodu działań banku zmierzających do ochrony wartości zabezpieczenia kredytu. Postanowienie to ma bezpośredni wpływ na akcję kredytową, gdyż banki czyni jeszcze ostrożniejszymi w finansowaniu na terenach zagrożonych ekologicznie. Kongres wydał więc rozporządzenia, wyjaśniające skalę

odpowiedzialności instytucji kredytowych, które miały rozwiać obawy tego rodzaju. Jednak nie spowodowało to zmniejszenia nacisku banków na ocenę ryzyka odpowiedzialności ekologicznej sporządzaną przed zawarciem umowy kredytowej. Inaczej niż w systemie kanadyjskim, Federal Deposit Insurance Corporation, Office of the Comptroller of the Currency, Federal Reserve Banks System, Office of Thrift Supervision, wszystkie wydały zalecenia wobec procedury prawnej dla unikania ryzyka ekologicznego. Banki objęte kontrolą tych instytucji muszą mieć programy zarządzania ryzykiem ekologicznym, na które składają się: szkolenia pracowników, opracowanie polityki ekologicznej, procedury analizy ryzyka ekologicznego dla terenu i zabudowy, stworzenie języka dla dokumentacji kredytowej chroniącego przed prawną odpowiedzialnością ekologiczną, procedury monitoringu pożyczki, włączania się do działalności pożyczkobiorcy, polityka zdjęcia zastawu hipotecznego uwzględniająca koszty ryzyka ekologicznego. W USA podejmuje się kolejne działania dla zachęcenia banków do akcji kredytowania na terenach objętych rekonstrukcją. Ustawa Community Reinvestment Act wydana w 1977 roku wymaga od banków kredytowania społeczności lokalnych. Rejestr takich kredytów jest monitorowany przez urząd Comptroller'a. W 1995 roku wprowadzono poprawkę obejmującą kwestie związane z brownfieldami. Instytucje, których dotyczą te przepisy mogą teraz wykazać się realizacją ustawy przedkładając wykaz kredytów na oczyszczenie i rewitalizację brownfieldów. Takie kredyty mogą być użyte w celu oczyszczenia terenu, jednak musi to przyczynić się do rozwoju gospodarczego.

Instytucje ubezpieczeniowe wyróżniają trzy kategorie ryzyka:

1. ryzyko związane z akcją remediacji;
2. ryzyko utraty wartości nieruchomości;
3. zagrożenie osobistych dóbr użytkowników terenu.

W czasie ostatnich dziesięciu lat powstało nowe pole dla roszczeń procesowych, które obserwujemy w postaci skarg na politykę ubezpieczeniową wobec dawnych szkód ekologicznych. USEPA w 1996 roku dokonała przeglądu produktów ubezpieczeniowych w celu określenia, które z nich były dostępne na rynku ochrony środowiska, oraz dla wskazania potrzeb w zakresie poprawy sytuacji i niezbędnych zmian polityki. Wyniki przeglądu można wypunktować następująco:

- wszyscy oceniają, że ubezpieczenia są dostępne i zamawiane
- wszyscy stwierdzają, że obejmują one wszystkie znane ryzyka spotykane na terenie potencjalnie zanieczyszczonym
- pięciu na ośmiu respondentów uzyskało pokrycie wszystkich zagrożeń w ramach obecnie eksploatowanych produktów ubezpieczeniowych, a pozostali nie otrzymali pełnej asekuracji tylko dla ryzyka utraty wartości nieruchomości
- Najmniejsze wartości polisy mieszczą się w granicach od 100k\$ do 1mln\$.
- Największe wartości polisy mieszczą się w zakresie od 2mln\$ do 40mln\$.
- Najczęściej zamawiane polisy mają wartość w granicach od 2 do 10mln\$
- Najczęściej stosowana składka wynosi 5k\$ w stosunku do wartości ubezpieczenia 1mln\$.
- Pięciu respondentów zauważyło wzrost zainteresowania ekologicznymi polisami ubezpieczeniowymi w stanach, które uruchomiły programy zagospodarowania brownfieldów lub

dobrowolne programy oczyszczania terenu.

Powszechnie wyrażane oczekiwania od USEPA to: wyjaśnienie spraw związanych z odpowiedzialnością prawną, zmniejszenie poziomu niepewności względem standardów stosowanych w akcjach naprawczych opartych na ocenie ryzyka, jak również upowszechnienie informacji o dostępnych produktach ubezpieczeniowych umożliwiających przeniesienie ryzyka. W konkluzji raport stwierdza, że: w USA można uzyskać wiele rodzajów polis odpowiednich dla akcji remediacji, utraty wartości nieruchomości i odpowiedzialności za szkody na zdrowiu w związku z zanieczyszczeniem nieruchomości. Tym niemniej raport prowadzi też do wniosku, że wprowadzenie produktów ubezpieczeniowych są dostępne, jednak mogą nie wystarczyć dla przyspieszenia rekonstrukcji brownfieldów. Względny koszt polisy jest bowiem tym większy im niższa jest wartość nieruchomości, co powoduje pogorszenie warunków realizacji mniejszych projektów. Koszt pozyskania polisy będzie więc nadmiernie oddziaływał na cenę transakcji nabycia nieruchomości. Równocześnie posiadacze zanieczyszczonej nieruchomości nie będą zabezpieczeni przed ryzykiem niepewności ekologicznej odpowiedzialności prawnej, nawet mając dostęp do wielu produktów ubezpieczeniowych. W końcu, raport stwierdza, że możliwość poprawy sytuacji brownfieldów nadal będzie uzależniona od pozyskania wsparcia nadmiernie ostrożnych instytucji finansowych, które niechętnie ponoszą ryzyko związane z prawną odpowiedzialnością ekologiczną.

W Europie klimat wśród instytucji finansowych i asekuracyjnych jest znacznie odmienny. Nie odnotowano tu procesów sądowych związanych z ubezpieczeniami szkód ekologicznych. Ponadto, pomimo bardziej zachowawczej praktyki kredytowej wśród banków europejskich, jest ona pod większym wpływem administracji rządowej, która ma skłonność do akceptacji przyszłej ekologicznej odpowiedzialności prawnej. Wyjątkiem jest tu Wielka Brytania, gdzie stosuje się bardziej amerykańską zasadę pozostawienia zanieczyszczającemu teren ryzyka wynikającego z odpowiedzialności prawnej. Inną różnicą w porównaniu do USA jest większe ograniczenie geograficzne rynku nieruchomości w Europie. Inwestycje nie mogą tu tak łatwo przenosić się z między terytoriami państw, jak w USA między stanami. To ograniczenie terytoriów nadających się do inwestycji oraz europejska tendencja do regionalnego planowania przestrzennego są radykalnie odmiennie od amerykańskiej konkurencji między miastami i stanami w promocji rozwoju nieruchomości, jak również uzależnieniu finansów samorządowych od podatków od nieruchomości.

Wsparcie rekonstrukcji

Na tle realizowanej polityki i programów dla odbudowy zanieczyszczonych terenów oraz wzięwszy pod uwagę zagrożenia występujące przy tych pracach, warto zapoznać się z metodami wsparcia odbudowy stosowanymi przez władze.

W USA, jak już powiedziano, największą przeszkodą dla odbudowy jest zagrożenie odpowiedzialnością prawną. Wysiłki dla przezwyciężenia tej przeszkody są wielokrotnie podejmowane, jednak bezskuteczne z powodu braku zdolności stronnictw w Kongresie do osiągnięcia kompromisu w kluczowych sprawach. Nie mogąc uzyskać rozstrzygnięć legislacyjnych Administracja zrobiła dwa posunięcia: 1) namówiła United States Environmental Protection Agency (USEPA) do próby kreacji programów wsparcia administracyjnego; i 2) wydała rozporządzenia

tworzące oddzielne zachęty finansowe dla odbudowy.

Wśród działań administracyjnych można wymienić ustanowienie dla potencjalnych nabywców dogodniejszych warunków pozyskania informacji o terenie i o intencjach potencjalnych działań Agencji.

Potential Purchaser Agreements stanowią wobec nabywcy specjalne obowiązki i zobowiązania względem terenu.

Wydano też specjalne objaśnienia zobowiązań prawnych dla niektórych kategorii niewinnych posiadaczy nieruchomości. To wsparcie niewinnych posiadaczy ziemskich polega na określeniu statusu posiadaczy lub nabywców nieruchomości zanieczyszczonej ze źródła skażeń poza ich granicami lub sąsiadującego z nimi. Również dotyczy statusu nieruchomości pozyskanych pod przymusem, jak np. nieruchomości nabyte przez władze lokalne wskutek egzekucji należności podatkowych. USEPA ponadto wydała rozporządzenie wyjaśniające politykę oczyszczania, które zawiera bardziej szczegółowe procedury oceny ryzyka i wskazuje na możliwość uwzględnienia warunków przyszłego użytkowania terenu przemysłowego.

W celu uporządkowania legislacji Kongres wydał ustawy, które wyjaśniają zakres zobowiązań prawnych kredytodawcy zarówno w sprawach związanych z podziemnymi zbiornikami magazynowymi, jak i we wszystkich sytuacjach gospodarki na terenie po zdjęciu zastawu hipotecznego. Kongres również ustanowił zachęty podatkowe dla deweloperów na określonych typach brownfieldów, które zezwalają odliczyć wydatki na oczyszczanie terenu od podatków płaconych w roku ich poniesienia, zamiast obciążać nimi rachunek kapitałowy i amortyzować przez wiele lat. Zezwolenie to jest ważne do roku 2001 i przypuszczalnie jego wartość wyniesie 1,5mld\$, co przyczyni się do przywrócenia wartości 14,000 terenom.

W Kanadzie zrobiono niewiele dla stworzenia zachęt finansowych lub innych mechanizmów wsparcia dla rekonstrukcji terenów zanieczyszczonych.

Ostatnio British Columbia i Ontario wydały przepisy, które mają uczynić operacje oczyszczania przedsięwzięciami bardziej przewidywalnymi. Jednak nie zawierają one zachęt finansowych. Ontario Guideline for Use at Contaminated Sites znowelizowano w 1997 roku w celu udostępnienia kolejnych ułatwień dla prac remediacyjnych. Wprawdzie dyrektywa ta nie jest prawem pod względem siły oddziaływania, jednak stanowi pomoc dla posiadaczy nieruchomości i źródło informacji dla konsultantów, użyteczne podczas wykonywania oceny warunków ekologicznych na terenie. Pozwala wskazać, czy rzeczywiście potrzebna jest akcja oczyszczania oraz rodzaj działań koniecznych w celu przywrócenia warunków użytkowania terenu lub przekazania terenu do innego celu gospodarczego. Minister Środowiska i Energetyki opracował dyrektywę "w celu wspomoczenia posiadaczy nieruchomości w zakresie niezbędnym dla wykonania oceny jakości gleby i wód gruntowych oraz dla podejmowania decyzji o zachowaniu obecnego lub zaproponowaniu nowego sposobu użytkowania terenu." Dyrektywa przewiduje trzy opcje dla oczyszczania terenu i odpowiednie kryteria czystości: podstawowe, ogólne wynikają ze wskazania na użytkowanie terenu rolnicze, mieszkaniowe lub rekreacyjne; użytkowanie terenu przemysłowe lub usługowe; lub dostosowanie użytkowania do właściwości terenu na podstawie oceny ryzyka.

Co ważne, minister prezentuje stanowisko, że jeśli teren będzie oczyszczony w zgodzie z jego dyrektywą, to nie będzie wdrażał postępowania podważającego zasadność wyboru kryteriów oceny procesu oczyszczania. Zasadnicza zmiana wprowadzana przez tą dyrektywę wynika z faktu, że Minister już nie zostawia nierozstrzygniętej kwestii

stanu czystości terenu, ale po prostu przyjmuje do wiadomości warunki wynikające z zakończenia prac remediacyjnych. Znaczenie tej dyrektywy wynika z wdrożenia bardzo jasnych wskazówek dla potencjalnych nabywców w kwestii procedury dochodzenia do oceny warunków panujących na terenie, a co ważniejsze, do oceny poziomu czystości odpowiedniego do założonej opcji użytkowania. Wynika stąd nieco większe zaufanie wobec procesu odbudowy, nieosiągalne w innych prowincjach Kanady, które nie dysponują taką jednoznaczną dyrektywą.

Państwa Unii Europejskiej od lat zapewniają dofinansowanie odbudowy terenu. W Wielkiej Brytanii od 1966 działają "derelict land grants", które zapewniają częściowe dofinansowanie prac remediacyjnych dla administracji lokalnej oraz dla osób prywatnych. Fundusz jest zasilany z dochodów wynikających z użytkowania oczyszczonego terenu. W 1980 roku Niemcy utworzyły specjalny fundusz dla Zagłębia Ruhry, który pozwolił władzom przejmować własność na terenach przemysłowych i częściowo finansować oczyszczanie. W 1989 roku utworzono specjalne konsorcjum, które mogło przejąć do 90% kosztów prac oczyszczających na określonych terenach. W Unii Europejskiej utworzono podobne fundusze. Jednak pełne uczestnictwo UE w odbudowie terenów zależy od przyszłych decyzji o udziale Unii w określeniu polityki ekologicznej w krajach członkowskich.

Nierozwiązane problemy

Na czele wszystkich przyszłych problemów znajdują się sprawy jednoznaczności, przewidywalności i finansowania.

Przyszłość rekonstrukcji w USA zależy od zdolności Kongresu do osiągnięcia kompromisu względem daleko idących aktualizacji CERCLA, RCRA i niektórych innych ustaw ekologicznych. Niemożność uzyskania konsensusu jest powodem istnienia ponad 28 wykazów szczególnie uciążliwych brownfieldów, które wymagają uzgodnienia poza niespójną wykładnią CERCLA w zakresie odpowiedzialności prawnej za powstanie brownfieldu. Kolejnym problemem dla rynku usług oczyszczania w USA jest narastająca zaciekleść bitwy pomiędzy stanami i rządem federalnym o stanowienie prawa ekologicznego i nadzór nad oczyszczaniem. USEPA w czasie ostatnich dwu lat ciężko pracuje z władzami stanowymi nad opracowaniem strategii, która dopuściłaby administrację stanową do pełnej kontroli akcji oczyszczania określonych terenów. Niedawno USEPA doprowadziła do furii rządu stanowe, kiedy wydała rozporządzenia wyraźnie wbrew intencjom wcześniejszych porozumień, które w rozumieniu stanów zostały obustronnie akceptowane. W tej sytuacji USEPA będzie zmuszona do wycofania się z takiej polityki. Odwrot spowoduje, że stany silniej niż kiedykolwiek żądać będą zwiększenia swojego udziału w decyzjach o akcjach oczyszczania w obszarze swojej jurysdykcji. Nowym problemem w USA, zdającym się ciążyć na decyzjach o rekonstrukcji brownfieldów, jest zjawisko "ekologicznego wymiaru sprawiedliwości". Kwestia ta stanowi ramy dla debaty o lokalizacji określonych branż przemysłowych oraz "jak czysto jest czysto" na terenach zamieszkałych przez mniejszości. Wprawdzie nie dotyczy to wyłącznie spraw brownfieldów, jednak ten temat wynika kiedy podejmowane są decyzje o przyszłym użytkowaniu gruntu na nieruchomościach ocenianych jako mogące zagrozić głównie populacjom mniejszości.

W Kanadzie kłopoty związane będą z ujednoliceniem wymagań i strategii federalnych i prowincjalnych. Z powodu swojego indywidualizmu,

provincje zapewne nie łatwo i nie szybko zechcą adoptować dyrektywy CCME oraz standardy jakości oczyszczenia. Kanada też musi poradzić sobie z finansowaniem opuszczonych terytoriów i zdecydować kto ma zapłacić za remediację tych miejsc. Na poziomie lokalnym nie ma zgody w kwestii sposobów podejmowania przez władze miast i gmin decyzji o użytkowaniu gruntów, które mają wynikać ze skomplikowanych technik oceny ryzyka i innych zasad naukowych. Władze lokalne, od lat obecne na rynku planowania przestrzennego, nie zawsze zechcą znaleźć pieniądze niezbędne do takiego sposobu uzasadniania decyzji. Niekiedy też nie będą chciały akceptować ryzyka odpowiedzialności prawnej za decyzje o użytkowaniu gruntu, które przyczynią się do zagrożenia zdrowia ludzi.

W Europie, podobnie jak wszędzie, rozlega się skarga na niezbyt naukowe podstawy podejmowania decyzji oraz na brak precyzji podstaw decyzji o przyszłym użytkowaniu gruntów. Podstawową kwestią w Europie jest przyszły tryb podejmowania decyzji w sprawach związanych z ekologią. Zaskakuje tu obserwacja, że kiedy UE stawia sobie zadanie podejmowania takich decyzji, Wielka Brytania jako President of the EU Environment Council decyduje się je blokować. Na pierwszym spotkaniu Komisji w 1998 roku ministrowie uznali, że są gotowi aprobować wydanie czterech dyrektyw przeznaczonych do wdrożenia na całym obszarze UE, pomimo braku zgody na poprawki rozporządzeń skierowanych dla wspólnej European Environment Agency. Ministrowie też zgodnie wskazali na konieczność zwrócenia uwagi na sprawy wody i przemysłu podczas Sixth Session of the UN Commission on Sustainable Development w 1998 roku. Kolejnym ważnym zjawiskiem w Europie jest popularność partii Zielonych, które jako stowarzyszenia ekologiczne nie znajdują swojego odpowiednika w USA i w Kanadzie. Partie te okazały się efektywnie wpływać na politykę ekologiczną w wielu krajach, od kiedy weszły do rządów i są reprezentowane w Parlamencie Europejskim.

Schematy już działające

Dzięki przeglądowi strategii odbudowy możemy wskazać kilka elementów tych strategii, wywodzących się głównie z Europy, które oceniamy jako sprzyjające rekonstrukcji.

Pierwszym jest koncepcja planowania przestrzennego w skali regionalnej. Pozwala ona ograniczyć ceny gruntów i skalę degradacji przemysłowej. W większości państw UE rozwój gospodarczy jest ukierunkowywany przez władze lokalne lub regionalny wydział planowania. W większości przypadków rozwój gospodarczy pozostaje w zgodzie z regionalnym programem rozwoju. Eliminuje to spekulację gruntami, nadmierne wahania cen ziemi oraz niezorganizowane lub szkodliwe użytkowanie gruntu.

Kolejnym elementem polityki sprzyjającej odbudowie, znów rodowodu europejskiego, jest akceptacja przez władze państwowe ich potencjalnej odpowiedzialności prawnej. Eliminuje to obawy przed wejściem na wcześniej użytkowany teren wynikające z nieprzewidywalnego charakteru przyszłych kosztów oczyszczania.

Trzecim elementem polityki wspierającym odbudowę jest współpraca wszystkich zainteresowanych stron podczas podejmowania decyzji o oczyszczaniu terenu. Najważniejszą cechą wszystkich programów dla brownfieldów, zrealizowanych w USA, okazała się zdolność stron i każdego z decydentów do uzgodnienia elastycznej polityki dla dobra dzieła odbudowy terenu. Ten styl kooperacji w działaniu jest właściwy również kanadyjskiemu prawodawstwu, a jego upowszechnienie przyczyni się do sukcesu odbudowy terenu pod każdą jurysdykcją.

Innym czynnikiem usprawnienia procesu decyzyjnego jest spójność standardów weryfikacji jakości oczyszczania. Pod każdą z omawianych jurysdykcji wydaje się powszechnym stosowanie standardowych kryteriów oczyszczenia dla małych terenów o niezbyt złożonych problemach. Powoduje to szybkie przywrócenie ich do uniwersalnego użytkowania. Dla większych terenów przemysłowych o bardziej złożonych sytuacjach powszechnie stosuje się dostosowane do miejsca analizy ryzyka. Wymagają one znacznego postępu w dziedzinie oceny zagrożeń dla środowiska i dla zdrowia człowieka. Koordynacja wysiłku naukowego powinna ułatwić ten postęp.

W końcu wymienimy sprawę, która zawsze wzmocni szanse na odbudowę. Jest nią zwiększenie zasięgu i skali zachęt finansowych. Ten nowy instrument zadziałał w USA pod postacią ulg podatkowych, zachęt kredytowych i wielu innych, gdyż spodziewane są znaczne korzyści ekonomiczne w wyniku odbudowy terenów zanieczyszczonych. Dla Kanady wydaje się to nową koncepcją, która jednak nie koliduje z obecnie prowadzoną polityką ekonomiczną.

Konkluzja

Obserwuje się narastające zainteresowanie i potrzebę odbudowy zdegradowanych terenów przemysłowych w Kanadzie, USA i w Europie. Tendencja ta szybko przekłada się na politykę, która wprawdzie jest odmienna pod każdą z tych jurysdykcji, niemniej doświadczenia są wymieniane i wnioski wyciągane dość szybko.