



ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА ПАЛАТА

Специален доклад № 23

2012

ISSN 1831-0974

ДОПРИНЕСЛИ ЛИ СА УСПЕШНО  
СТРУКТУРНИТЕ МЕРКИ НА ЕС  
ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕТО НА ИЗОСТАВЕНИ  
ПРОМИШЛЕНИ И ВОЕННИ ТЕРЕНИ?





Специален доклад № 23 // 2012

# ДОПРИНЕСЛИ ЛИ СА УСПЕШНО СТРУКТУРНИТЕ МЕРКИ НА ЕС ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕТО НА ИЗОСТАВЕНИ ПРОМИШЛЕНИ И ВОЕННИ ТЕРЕНИ?

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС)

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Тел.: +352 4398-1  
Факс +352 4398-46410  
Ел. поща: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Интернет страница: <http://eca.europa.eu>

Специален доклад № 23 // 2012

Допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет  
(<http://europa.eu>).

В края на изданието ще намерите библиографско каре.  
Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2013 г.

ISBN 978-92-9241-088-9  
doi:10.2865/56025

© Европейски съюз, 2012 г.  
Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

*Printed in Luxembourg*

# СЪДЪРЖАНИЕ

Точки

## РЕЧНИК НА ТЕРМИНИТЕ

### I–IV КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

#### 1–12 ВЪВЕДЕНИЕ

#### 1–3 ИЗОСТАВЕНИ ПРОМИШЛЕНИ ТЕРЕНИ В ЕС

#### 4–6 ИНТЕРВЕНЦИИ НА ЕС ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ НА ИЗОСТАВЕНИ ПРОМИШЛЕНИ И ВОЕННИ ТЕРЕНИ

#### 7–12 СЪФИНАНСИРАНЕ НА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕТО НА ИЗОСТАВЕНИ ПРОМИШЛЕНИ И ВОЕННИ ТЕРЕНИ ОТ СТРУКТУРНИТЕ МЕРКИ НА ЕС

### 13–17 ОБХВАТ И ЦЕЛИ НА ОДИТА

### 18–58 КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

#### 18–34 ПОСТИГНАХА ЛИ СВОИТЕ ЦЕЛИ СЪФИНАНСИРАНИТЕ ОТ ЕС ПРОЕКТИ ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ?

22–25 РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ САНИРАНЕТО НЕ ВИНАГИ СА ПОДХОДЯЩО СЕРТИФИЦИРАНИ

26–30 ПОВЕЧЕТО ПРОЕКТИ СА ПОСТИГНАЛИ СВОИТЕ ЦЕЛИ ПО ОТНОШЕНИЕ НА ФИЗИЧЕСКИТЕ РЕЗУЛТАТИ, НО В МНОГО СЛУЧАИ ПЛАНИРАНОТО БЪДЕЩО ПОЛЗВАНЕ НА ПРЕУСТРОЕНИТЕ ЗЕМИ И СГРАДИ ВСЕ ОЩЕ ПРЕДСТОИ ДА СЕ ОСЪЩЕСТВИ

31 ИКОНОМИЧЕСКИТЕ ДЕЙНОСТИ СА СЪЗДАЛИ ПО-МАЛКО ОТ ОЧАКВАНИТЕ РАБОТНИ МЕСТА

32–34 ВСИЧКИ ПРОЕКТИ ИМАТ НЯКОИ ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ, ОКАЗВАЩИ ПОЛОЖИТЕЛНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ ВЪРХУ ТЯХНАТА УСТОЙЧИВОСТ

#### 35–45 ОСНОВАНО ЛИ Е НАСОЧВАНЕТО НА ПРЕДОСТАВЕНАТА ОТ ЕС ПОДКРЕПА ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ НА ПРОМИШЛЕНИ И ВОЕННИ ТЕРЕНИ НА СТРОГИ КРИТЕРИИ?

37–42 ВСИЧКИ ДЪРЖАВИ ЧЛЕНКИ ИМАТ ПОЛИТИКИ ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ НА ИЗОСТАВЕНИ ПРОМИШЛЕНИ ТЕРЕНИ, КОИТО СЕ ОСНОВАВАТ НА РЕДИЦА ПРИЗНАТИ ПРИНЦИПИ ...

43–44 ... НО ЛИПСАТА НА ПЪЛНИ И ПОДХОДЯЩИ РЕГИСТРИ НА ИЗОСТАВЕНИТЕ ПРОМИШЛЕНИ ТЕРЕНИ, КОИТО ДА ОБХВАЩАТ И ЗАМЪРСЕНИТЕ ТЕРЕНИ, УСЛОЖНЯВА ОПРЕДЕЛЯНЕТО НА ПРИОРИТЕТИ

45 ВЪЗМОЖНИ СА ДОПЪЛНИТЕЛНИ ДЕЙСТВИЯ ЗА НАСЪРЧАВАНЕ НА НАЙ-ДОБРИТЕ ПРАКТИКИ ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ

**46–58 ОСЪЩЕСТВЕНО ЛИ Е ПОСТИГАНЕТО НА РЕЗУЛТАТИТЕ НА ВЪЗМОЖНО НАЙ-НИСКАТА ЦЕНА ЗА БЮДЖЕТА НА ЕС?**

48 НЕОБХОДИМОСТТА ОТ ПУБЛИЧНО ПОДПОМАГАНЕ, ВКЛЮЧИТЕЛНО ОТ СРЕДСТВАТА НА ЕС, НЕ ВИНАГИ Е БИЛА ОЦЕНЕНА И ...

49 ... КОГАТО СА ОСЪЩЕСТВЕНИ, ОЦЕНКИТЕ НА НЕДОСТИГА ОТ ФИНАНСИРАНЕ ПОКАЗВАТ НЕДОСТАТЪЦИ

50–55 ОРГАНИТЕ СА НАЯСНО С ПРИНЦИПА „ЗАМЪРСИТЕЛЯТ ПЛАЩА“, НО В НИТО ЕДИН СЛУЧАЙ ЗАМЪРСИТЕЛЯТ НЕ Е ПОЕЛ ПЪЛНИТЕ РАЗХОДИ ПО ОБЕЗЗАРАЗЯВАНЕТО

56 ПРАВИЛАТА ЗА ДЪРЖАВНИТЕ ПОМОЩИ НЕ СА ПРИЛОЖЕНИ ПРАВИЛНО

57–58 ОГРАНИЧЕНИ СА ВЪЗМОЖНОСТИТЕ ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ НА ПУБЛИЧНО ПОДПОМАГАНЕ, В СЛУЧАИТЕ КОГАТО ПРОЕКТИТЕ ГЕНЕРИРАТ ПОВЕЧЕ ПРИХОДИ ОТ ОЧАКВАНЕТО

**59–73 ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ**

**59–63 ОБЩО ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**64–65 ПОСТИГАНЕ НА ЦЕЛИТЕ ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ НА ПРОМИШЛЕНИ И ВОЕННИ ТЕРЕНИ**

**66–68 КРИТЕРИИ ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ПОДПОМАГАНЕ ОТ ЕС ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ НА ПРОМИШЛЕНИ И ВОЕННИ ТЕРЕНИ**

**69–73 ЦЕНА НА ПОСТИГНАТИТЕ РЕЗУЛТАТИ**

**ПРИЛОЖЕНИЕ I — ФИНАНСИРАНЕ НА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕТО НА ПРОМИШЛЕНИ И ВОЕННИ ТЕРЕНИ ОТ СТРУКТУРНИ МЕРКИ (ПЕРИОДИ 2000—2006 г. И 2007—2013 г.)**

**ПРИЛОЖЕНИЕ II — ИЗВАДКА ОТ 27 ОДИТИРАНИ ПРОЕКТА**

**ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА**

## РЕЧНИК НА ТЕРМИНИТЕ

**Бенефициент:** Публично или частно юридическо лице, което получава подпомагане от ЕФРР или КФ за възстановяване на изоставени промишлени терени (понякога наричано също „заявител“, а също така „предприемач“ в настоящия доклад). Бенефициентът често продава или отдава под наем поземлени имоти или сгради на инвеститори след възстановяването на терена.

**Възстановяване/ саниране/ преустройство:** Както се подразбира в настоящия доклад възстановяването на промишлени и военни терени може да включва два вида действия, в зависимост от състоянието на терена:

- а) саниране: действие за стабилизиране на терена и за премахване, контрол, задържане на разпространението или намаляване на замърсителите в почвата, повърхностните води, подземните води, растителността и сградите, така че увреденият терен да не представлява повече значителен риск за хората или околната среда, като се взема предвид тяхното настоящо и утвърдено бъдещо ползване;
- б) преустройство: действие, извършвано на незамърсен терен, или като втори етап от дейността на саниран терен, за подготовка на земите и сградите за тяхното планирано окончателно ползване. Преустройството може да включва разрушаване на стари сгради, ландшафтно устройство, разделяне на земята и изграждане на основна инфраструктура, като например комунални услуги и пътища, а понякога строителни работи.

**Голям проект:** Проект, изискващ съфинансиране от ЕФРР или КФ, чиято обща стойност надхвърля 50 милиона евро. Подобни проекти обикновено обхващат многобройни строителни работи, дейности или услуги, предназначени за изпълнението на неделима задача от точно икономическо или техническо естество, която има ясно определени цели.

**Европейски фонд за регионално развитие (ЕФРР):** Финансов инструмент, който има за цел насърчането на икономическото и социалното сближаване между регионите на ЕС. Интервенциите на ЕФРР се осъществяват основно чрез оперативни програми, включващи голям брой проекти.

**ЕАОС:** Европейска агенция за околната среда. Членовете на ЕАОС са 27-те държави — членки на ЕС плюс Исландия, Лихтенщайн, Норвегия, Швейцария и Турция.

**Замърсен терен:** Терен, където има потвърдено наличие, в следствие на човешки дейности, на опасни вещества на равнище, за което се счита, че представлява значителен риск за човешкото здраве или за околната среда. Този риск се оценява като се взема под внимание настоящото и утвърденото бъдещо ползване на земята. Най-често срещаните категории на замърсени терени са промишлени и военни изоставени обекти, депа за отпадъци и земеделски земи.

**Зелени площи:** Незастроена земя в градски или селски район, която се използва за земеделие, ландшафтно проектиране или е оставена на природата.

**Изоставен промишлен терен:** Терен, който е бил засегнат от предишното му използване (за целите на настоящия доклад — за промишлени или военни цели) или от това на околните земи, който е изоставен или слабо използван и изисква интервенция, за да се върне отново към пълноценно използване. Той може да бъде замърсен или не.

**Кохезионен фонд (КФ):** Финансов инструмент, който има за цел засилването на икономическото и социалното сближаване чрез финансиране на проекти в областта на околната среда и транспорта в държавите членки, чийто БНП на глава от населението е по-малък от 90 % от средния за ЕС.

**Метод на компенсиране на недостига от финансиране:** Метод, който цели да гарантира, че проектите, които генерират приходи, получават само необходимите публични ресурси, като по този начин се избягва неоправдано прекомерно финансиране. Безвъзмездната финансова помощ не може да превишава разликата между дисконтираните разходи и дисконтираните нетни приходи от проекта.

**Мрежа за промишлено замърсени земи в Европа (NICOLE):** Форум за управление на замърсени земи в Европа. Целта на форума е да насърчава сътрудничеството между промишлеността, академичната общност и доставчиците на услуги за разработването и прилагането на устойчиви технологии за управление на замърсени от промишлени и търговски дейности земи. NICOLE първоначално беше подкрепена от ЕС в рамките на четвъртата рамкова програма за научни изследвания.

**Мрежа за съгласувани действия за възстановяване на изоставени промишлени терени и икономическо възстановяване (CABERNET):** Европейска мрежа от експерти за разглеждане на въпроси, повдигнати във връзка с възстановяването на изоставени промишлени терени. Целта на мрежата е да подобри рехабилитацията на изоставени промишлени терени в контекста на устойчивото развитие, чрез обмен на опит от цяла Европа, като предоставя нови инструменти и управленски стратегии, както и рамка за координирани научноизследователски дейности. CABERNET първоначално беше подкрепена от ЕС в рамките на петата рамкова програма за научни изследвания.

**Оперативна програма (ОП):** Одобрена от Комисията програма за инвестиции от държава членка, получаваща структурни фондове, която има формата на поредица от свързани приоритети, обхващащи многогодишни мерки.

**Програмен период:** Многогодишната рамка, в която се планират и извършват разходите по структурните фондове и Кохезионния фонд.

**Публично-частно партньорство (ПЧП):** Съвместно притежаван от публичния и частния сектор субект, определен да изпълни работите по възстановяване.

**Структурни мерки:** В настоящия доклад — интервенции на Европейския фонд за регионално развитие и Кохезионния фонд.

**Управляващ орган:** Национален, регионален или местен публичен орган, или държавен, или частен орган, определен от държавата членка да управлява дадена оперативна програма.



## КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

### I.

През последните десетилетия са на разположение все повече промишлени и военни обекти, които не се използват (така наречените изоставени промишлени терени). Броят им в Европа се оценява от няколкокостотин в малките държави членки до няколкокостотин хиляди в по-големите държави членки с богато промишлено минало. Много изоставени промишлени терени са замърсени. Възстановяването и повторното използване на изоставени промишлени терени се насърчава от структурните мерки на ЕС с цел защита на човешкото здраве и околната среда и намаляване на разрастването на градските зони.

### II.

В своя одит Палатата направи оценка на това дали са постигнати целите на проекта, дали насочването на предоставената от ЕС подкрепа е основано на строги критерии и дали постигането на резултатите е осъществено на възможно най-ниската цена за бюджета на ЕС. Палатата одитира пряко изпълнението на 27 проекта за възстановяване и разгледа инструментите за възстановяване на изоставени промишлени терени на държавите членки, които представляват рамката за специфични съфинансирани интервенции.

### III.

Палатата заключи, че:

а) Резултатите от дейностите по саниране не винаги са подходящо сертифицирани и съществуват значителни разлики между националните стойности за проверка на замърсяването на почвата. Макар че повечето проекти са постигнали своите цели по отношение на физическите резултати, в много случаи планираното бъдещо ползване на преустроените земи и сгради не е осъществено; създаването на работни места е по-ниско от очакваното. Два основни фактора допринасят за обяснение на скромните резултати, които са постигнати: икономическият спад и липсата на сериозен анализ на пазара, обосноваващ разработването на терените, или фактът, че този анализ е бил пренебрегнат. Всички проекти имат някои основни характеристики, допринасящи за тяхната дългосрочна устойчивост, но само две трети от проектите са част от интегриран план за развитие.

б) Във всички държави членки политиката по отношение на изоставените промишлени терени се изпълнява основно чрез местни инструменти за планиране, които насърчават прилагането на някои ключови най-добри практики, а именно възстановяването на изоставени промишлени терени с приоритет пред застрояването на зелени площи, докато временното използване на изоставени промишлени терени се насърчава рядко. Въпреки това липсата на пълни и подходящи регистри на изоставените промишлени терени, които да обхващат и замърсените терени, усложнява определянето на приоритети. В регламентите за структурните фондове не се изисква интегриран план за развитие и повторното използване на изоставени промишлени терени с приоритет пред използването на зелени площи не е добре обосновано.

в) Резултатите е можело да бъдат постигнати при намалени разходи за националните бюджети и за бюджета на ЕС, тъй като за девет проекта безвъзмездната финансова помощ не е била обоснована с оценка на приходите, а когато е направена оценка на приходите, в половината от случаите се наблюдават недостатъци. Национални средства и средства на ЕС са поели част от разходите за възстановяване на околната среда, тъй като принципът „замърсителят плаща“ не е приложен напълно и някои от правилата за държавните помощи са били пренебрегнати. Разпоредбите в регламентите за структурните фондове и специфичните клаузи в решенията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ на проекти за възстановяване не предоставят достатъчно възможности за изискване на възстановяване на средствата за публично подпомагане, в случаите когато проектите генерират повече приходи от очакваното.

## КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

### IV.

Палатата препоръчва:

- а) Държавите членки да изискват от заявителите на проекти да извършват анализ на пазара и да вземат под внимание съответните възможности за евентуално бъдещо използване на изоставените промишлени терени. Те следва да изискват проектите за възстановяване на изоставени промишлени терени да бъдат част от интегриран план за развитие и резултатите от санирането да бъдат сертифицирани от компетентен орган или от акредитиращ орган.
- б) Държавите членки да разгледат възможността за създаване на стратегии за възстановяване на изоставени промишлени терени с ясни цели; да избягват използването на зелени площи, освен ако не е строго необходимо, а в противен случай да изискват прилагането на компенсационни мерки; да разгледат мерки за справяне с проблемни терени, които са частна собственост, когато собственикът не успява да предприеме необходимите действия; и да разгледат възможността за по-често прибягване до временно използване на възстановените терени като зелени площи и за създаване на регистри на изоставените промишлени и замърсени терени с достатъчно стандартизирана информация за определяне на приоритети за интервенции.
- в) Държавите членки да извършват подробна оценка на недостига от финансиране за всеки проект. Те следва да изискват прилагането на принципа „замърсителят плаща“ да се постави като условие за отпускане на финансиране от ЕС. Те следва също да прилагат всички разпоредби на схемите за държавни помощи, договорени с Комисията. Те трябва да включат клауза за възстановяване на средства във всички решения за отпускане на безвъзмездна финансова помощ на проекти за възстановяване с оглед да се позволи повторна оценка на финансовото изпълнение на проектите спрямо постигнатите резултати за по-дълъг период (напр. 15 години), както и да се предостави възможност за частично или пълно възстановяване на субсидията, в случаите когато проектите генерират повече приходи от очакваното. Комисията трябва да следи за прилагането на подобни клаузи за възстановяване на средства.
- г) Комисията, в сътрудничество с държавите членки и въз основа на научни доказателства и най-добри практики, да предложи въвеждането на стандарти на ЕС за определянето на замърсени терени и на значимостта на рисковете за здравето и за околната среда, които те представляват, както и методология за определянето на специфични за терена стандарти за саниране, като се взема предвид окончателното използване на терена. Тя следва да насърчава прилагането на интегриран подход за развитие, като изисква съфинансираните проекти за възстановяване на изоставени промишлени терени да бъдат включени в интегриран план за развитие.
- д) Комисията и държавите членки да подкрепят прилагането на най-добри практики при възстановяването на изоставени промишлени терени, като изявяват предпочитание към възстановяването на изоставени промишлени терени пред използването на зелени площи.



Снимка 1 — Ремонтване и преустройство на емблематична кула на изоставена електроцентрала в центъра на града, която се преобразува в център за изкуства и култура (Łódź, Полша)

# ВЪВЕДЕНИЕ

## ИЗОСТАВЕНИ ПРОМИШЛЕНИ ТЕРЕНИ В ЕС

1. През последните десетилетия са на разположение все повече промишлени и военни обекти, които не се използват (така наречените изоставени промишлени терени). Броят им в Европа се оценява от няколкостотин в малките държави членки с неголямо промишлено наследство до няколкостотин хиляди в по-големите държави членки с богато промишлено минало<sup>1</sup>. Тези терени често са разположени в региони и градски зони в икономически и социален упадък. Възстановяването на изоставени промишлени и военни терени има значителни екологични, икономически и социални последици.



Снимка 2 — Тръба за инжектиране на почистващи течности в замърсени земи до стоманолелярен завод (Dunaujvaros, Унгария)

2. Много изоставени промишлени терени са замърсени и почистването им ще изисква съгласувани усилия през следващите десетилетия. Европейската агенция за околната среда (ЕАОС) оценява броя на замърсените терени на 250 000 и броят на потенциално замърсените терени, където е необходимо разследване, за да се установи дали се изисква саниране, на 3 милиона. В около 70 % от случаите замърсяването е причинено от военна или промишлена употреба<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> CABERNET (2006 г.), Устойчиво възстановяване на изоставени промишлени терени (въз основа на данни, събрани от държави членки от края на 90-те години на XX век до началото на XXI век).

<sup>2</sup> ЕАОС (2007 г.), Напредък в управлението на замърсени терени (CSI 015). Други източници на замърсяване са депата за отпадъци и селскостопанските дейности.

3. Възстановяването на изоставени промишлени терени води до различни възможни резултати: икономически дейности, публични пространства или поземлени резерви. В случай на икономически дейности преустройството включва строителството на сгради или цели да подготви парцелите за продажба на инвеститори. Това може да бъде извършено от частен или публичен заявител на проект. Единствено икономическите дейности се очаква да създадат работни места (вж. *фигура 1*).

### ИНТЕРВЕНЦИИ НА ЕС ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ НА ИЗОСТАВЕНИ ПРОМИШЛЕНИ И ВОЕННИ ТЕРЕНИ

4. Възстановяването се разглежда като едно от измеренията на политиката в областта на околната среда и на териториалното устройство в държавите членки.

ФИГУРА 1

### ДЕЙНОСТИ ПО ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ НА ПРОМИШЛЕНИ И ВОЕННИ ТЕРЕНИ И ПОТЕНЦИАЛНИ РЕЗУЛТАТИ



Източник: Европейска сметна палата.

5. Директивите на ЕС за околната среда са от особено значение, когато замърсяването е проблем за даден терен. Подобни директиви се съсредоточават върху предотвратяването на замърсяването<sup>3</sup> и управлението и контрола на повърхностните и подпочвените води<sup>4</sup>.
6. Интегрираният подход за развитие и повторното използване на изоставени промишлени терени с предпочитии пред използването на зелени площи се насърчават от политиката на сближаване<sup>5</sup>.



Снимка 3 — Подготовка за ново строителство в бивша електроцентрала (Łódź, Полша)

<sup>3</sup> Директива 2008/1/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 януари 2008 г. (ОВ L 24 от 29.1.2008 г., стр. 8), отменяща Директива 96/61/ЕО на Съвета от 24 септември 1996 година за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването (ОВ L 257, 10.10.1996 г., стр. 26), Директива 2010/75/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 година относно емисиите от промишлеността (ОВ L 334, 17.12.2010 г., стр. 17) и Директива 2004/35/ЕО на Европейския Парламент и на Съвета от 21 април 2004 година относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети (Директива относно екологичната отговорност) (ОВ L 143, 30.4.2004 г., стр. 56).

<sup>4</sup> Директива 2000/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2000 година за установяване на рамка за действията на Общността в областта на политиката за водите (ОВ L 327, 22.12.2000 г., стр. 1) и Директива 2006/118/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година за опазване на подземните води от замърсяване и влошаване на състоянието им (ОВ L 372, 27.12.2006 г., стр. 19).

<sup>5</sup> Решение 2006/702/ЕО на Съвета от 6 октомври 2006 година относно стратегическите насоки на Общността за сближаване (ОВ L 291, 21.10.2006 г., стр. 11); COM(2004) 60 окончателен — Към тематична стратегия за градската среда; COM(1999) 344 окончателен — Структурните фондове и тяхното координиране с Кохезионния фонд — насоки за програмите за периода 2000—2006 г.; Насоки на Комисията относно инициативата на Общността URBAN II, приети на 28 април 2000 г.

## СЪФИНАНСИРАНЕ НА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕТО НА ИЗОСТАВЕНИ ПРОМИШЛЕНИ И ВОЕННИ ТЕРЕНИ ОТ СТРУКТУРНИТЕ МЕРКИ НА ЕС

- 7.** Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Кохезионният фонд (КФ) могат да съфинансират възстановяването на изоставени промишлени терени в отговарящите на условията региони в държавите членки. И двата фонда са наричани по-долу структурни мерки. Подкрепата може да достигне 85 % от допустимите разходи за конкретен проект<sup>6</sup>.
- 8.** Общият размер на финансирането, отпуснато на основните заинтересовани държави членки за възстановяване на изоставени промишлени терени за двата периода, обхванати от одита, е показан в **таблица 1**. Пълнен преглед по държави членки е представен в **приложение I**.
- 9.** Съфинансираните проекти засягат различни дейности за възстановяване:
- саниране на неустойчиви и замърсени земи (вж. **снимки 2 и 9**),
  - преустройство на терени<sup>7</sup> (вж. **снимка 7**),
  - или пълно възстановяване на замърсени изоставени промишлени терени, съчетаващо както мерки за саниране, така и мерки за преустройство (вж. **снимки 1, 3, 4, 5, 6, 8 и 10**).

<sup>6</sup> От 2007 г. насам държавите членки могат да избират да инвестират част от своите пакети със структурни мерки на ЕС в револвиращи фондове в рамките на JESSICA, за да подпомогнат рециклирането на финансовите ресурси и да ускорят инвестирането в градските зони в Европа. По време на провеждането на одита тези фондове бяха в ранен етап от своето създаване и много малко от тях бяха посветени на възстановяване на изоставени промишлени терени.

<sup>7</sup> Строителството на жилищни сгради не е допустимо за финансова подкрепа от ЕФРР и КФ в засегнатите от одита програмни периоди.

ТАБЛИЦА 1

### ФИНАНСИРАНЕ, ОТПУСНАТО ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ НА ИЗОСТАВЕНИ ПРОМИШЛЕНИ ТЕРЕНИ И ОСНОВНИ ЗАИНТЕРЕСОВАНИ ДЪРЖАВИ ЧЛЕНКИ

	2000—2006 г.	2007—2013 г.
Отпуснато финансиране	2,3 милиарда евро	3,4 милиарда евро
Основни бенефициенти	Германия, Обединеното кралство, Франция	Унгария, Чешката република, Германия, Румъния, Италия, Полша

Източник: Европейска сметна палата въз основа на данни, събрани от Комисията.

**10.** Съфинансираните проекти са част от оперативни програми, които се изпълняват при споделено управление, като Комисията носи крайната отговорност за изпълнението на бюджета на ЕС<sup>8</sup>. По-специално:

- а) Комисията договаря и одобрява програмите, предложени от държавите членки, и разпределя ресурсите;
- б) държавите членки/регионите управляват програмите, изпълняват ги, като избират проекти, контролират ги и ги оценяват;
- в) Комисията участва в мониторинга на програмите, поема и плаща одобрените разходи и проверява системите за контрол.

**11.** По време на програмния период 2000—2006 г. съществува специфична процедура за одобрение от Комисията на проекти по Кохезионния фонд и на основни проекти по ЕФРР (проекти, чиито общи разходи надвишават 50 милиона евро). За програмния период 2007—2013 г. само проектите на стойност над 50 милиона евро трябва да бъдат одобрявани от Комисията<sup>9</sup>.

**12.** Две генерални дирекции на Комисията изпълняват значителна роля в областта на възстановяването на промишлени и военни терени:

- ГД „Регионална и селищна политика“ отговаря за бюджета на ЕС в областта на регионалната политика, в рамките на която се съфинансира възстановяването на промишлени и военни терени;
- ГД „Околна среда“ отговаря за политиката на ЕС в областта на околната среда. От нея се изисква да наблюдава изпълнението и постигането на конкретните цели на съответните директиви и ГД „Регионална и селищна политика“ се допитва до нея относно качеството на предложенията за оперативни програми и големите проекти<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Член 17, параграф 1 от ДЕС и член 317 от ДФЕС.

<sup>9</sup> От 1 януари 2007 г. до 25 юни 2010 г. сумата за проекти в областта на околната среда е 25 милиона евро.

<sup>10</sup> През програмния период 2000—2006 г. ГД „Регионална и селищна политика“ се допитва до ГД „Околна среда“ и във връзка със заявленията за проекти по Кохезионния фонд.



## ОБХВАТ И ЦЕЛИ НА ОДИТА

**13.** Основната цел на одита беше да се оцени до каква степен структурните мерки на ЕС са допринесли успешно за възстановяването на изоставени промишлени и военни терени.

**14.** Палатата оцени до каква степен:

- съфинансираните от ЕС проекти за възстановяване са постигнали своите цели;
- насочването на предоставената от ЕС подкрепа за възстановяване на промишлени и военни терени е основано на строги критерии;
- постигането на резултатите е осъществено на възможно най-ниската цена за бюджета на ЕС.

**15.** Одитът бе проведен от март до декември 2011 г. в Комисията и в пет държави членки, които са отчели по-голяма част от разходите във връзка с проекти, финансирани по време на програмните периоди 2000—2006 г. и 2007—2013 г.: Германия, Обединеното кралство, Унгария, Полша и Чешката република.

**16.** Извършена е проверка на извадка от 27 проекта, финансирани от ЕФРР или КФ, на обща стойност 231 милиона евро съфинансирани от ЕС (вж. **приложение II**):

- четири от тези 27 проекта са свързани единствено с дейности по саниране, шест от тях — единствено с преустройство и 17 от проектите — едновременно със саниране и преустройство;
- 23 от 27-те проекта са имали за цел създаване на работни места;
- за периода 2000—2006 г. в извадката са включени единствено проекти, които са завършени (22 проекта), докато за периода 2007—2013 г. са включени и проекти в процес на изпълнение (пет проекта)<sup>11</sup>;
- 22 проекта по ЕФРР от извадката са одобрени от управляващите органи на равнище държави членки, докато останалите пет (четири големи проекта по ЕФРР и един проект по КФ) са одобрени и от Комисията.

<sup>11</sup> Изпълнението на един проект по принцип отнема няколко години. Поради това трябваше да бъдат избрани завършени проекти за програмния период 2000—2006 г., през който Германия и Обединеното кралство са основните бенефициенти и са избрани за одита.



**Снимка 4 — Пътища и съоръжения, които се изграждат на терена с насипи шлага в бивша въгледобивна мина (Jaworzno, Полша)**

- 17.** Проектните досиета бяха прегледани в Комисията, в управляващия орган на съответната оперативна програма и на равнище бенефициенти. Одиторският екип проведе интервюта с представители на Комисията, регионалните и местните органи, отговарящи за териториалното устройство, и с публични и частни предприятия, които отговарят за проектирането и изпълнението на избрани проекти за саниране и преустройство.

## КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

### ПОСТИГНАХА ЛИ СВОИТЕ ЦЕЛИ СЪФИНАНСИРАНИТЕ ОТ ЕС ПРОЕКТИ ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ?

- 18.** Резултатите от възстановяването могат да бъдат измерени чрез показатели за крайния продукт, които отразяват изпълнението на физически аспекти, и показатели за постигнатия резултат, които следва да отразяват степента, до която проектът е постигнал преследваните цели<sup>12</sup>.
- 19.** Редица най-добри практики са общоприети<sup>13</sup> като оказващи положително въздействие върху устойчивостта на даден възстановен терен и неговите резултати в дългосрочен план, включително:
- сертифицирането на работите по обеззаразяване от компетентен орган или от акредитиращ орган;
  - зачитането на правилата за териториално устройство в съответния регион;
  - наличието на интегриран план за развитие, насочен към определени, по-подходящи за социално-икономическите условия на района стопански сектори и малки и средни предприятия (МСП), които отчита конкретните области на познание, наличните умения и връзки с местни научноизследователски и академични институции; този план следва също така да утвърждава развитието на жилищните зони, транспорта и центровете за прекарване на свободното време, за да се повиши привлекателността на района и създаването на заетост за местната общност;
  - адекватното обслужване на терена (път за достъп, обществен транспорт, електричество и вода, канализация, високоскоростна връзка към интернет и т.н.).
- 20.** Дейностите по възстановяване, които заявителят на проект се е ангажирал да осъществи, могат да бъдат определени като ендогенни, защото по принцип тези фактори остават в неговата пряка сфера на влияние. Въпреки това има много други фактори, като например общите икономически условия<sup>14</sup>, които оказват значително въздействие върху постигането на резултати. Тези екзогенни фактори не попадат непременно в пряката сфера на влияние на заявителя.

<sup>12</sup> Примерите за показатели включват равнищата на концентрация на замърсители след санирането, хектарите възстановени земи, застроената площ, изградена от заявителя на проекта, застроената площ, изградена от инвеститори след завършване на проекта, и броя на създадените работни места от фирмите, администрирани на терена. *Източник:* ГД „Регионална и селищна политика“, Методологически работни документи относно показателите за мониторинг и оценка: „Работен документ № 3“ за програмния период 2000—2006 г. и „Работен документ № 2“ за програмния период 2007—2013 г. RESCUE — Административен инструмент и стимули за устойчиво възстановяване на изоставени промишлени терени, Пета рамкова програма на ЕС за научни изследвания, действие 4, юли 2005 г.

<sup>13</sup> Както се препоръчва от признатите лидери в тази област, по-специално Световната банка, CABERNET и NICOLE.

<sup>14</sup> Те могат да включват и други фактори, свързани с региона, в който се намира терена, като например условията на пазара на труда.

**21.** За проектите в извадката Палатата провери дали:

- а) дейностите по обеззаразяването са сертифицирани от компетентен орган, когато подобни дейности са били необходими;
- б) проектите са постигнали своите цели, особено за създаване на работни места, когато това е една от целите;
- в) проектите са използвали най-добри практики, което е допринесло за устойчивостта на техните резултати.



**Снимка 5 — Общински парк на мястото на бивша фабрика за батерии, където са извършени работи по обеззаразяване и са изградени паркови съоръжения (Marsali, Унгария)**

## РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ САНИРАНЕТО НЕ ВИНАГИ СА ПОДХОДЯЩО СЕРТИФИЦИРАНИ

- 22.** Сертифицирането на резултатите, постигнати по отношение на обеззаразяването и стабилизирането на терена, се разглежда като ключов фактор за гарантиране на отсъствието на риск за околната среда и здравето, особено за потенциалните инвеститори, а също и като най-добра практика, допринасяща за устойчивостта на възстановения терен.
- 23.** Сред 21-те одитирани проекта, които са свързани с действия по саниране, по време на одита дейностите по саниране бяха завършени в 17 от случаите:
- за девет от тези завършени проекти дейностите бяха сертифицирани от органа по околна среда или от органа по минно дело на съответния регион; докато
  - за другите осем проекта не е бил осъществен надзор или сертифициране от подобен орган.
- 24.** Идентифицирането на замърсените терени, определянето на целта за саниране и мониторинга се управляват на равнище държави членки. Съществуват големи разлики между националните стойности за проверка на замърсяването на почвата<sup>15</sup>, по-специално по отношение на равнището и броя на наблюдаваните замърсители. На равнище ЕС не съществуват стандарти, по които да се определя дали даден терен представлява значителен риск за човешкото здраве и за почвата или водата. Посетените държави членки имат свои собствени методологии за установяване на стойности за саниране, които да бъдат постигнати, но няма такава стандартизирана методология на равнище ЕС. Също така няма установени процедури на равнище ЕС относно контрола на правилното изпълнение на дейности по саниране.
- 25.** Предложението на Комисията за Директива за създаване на рамка за опазване на почвите<sup>16</sup> предвижда държавите членки да идентифицират замърсените терени на своите територии, да въведат методи за определяне дали теренът е замърсен и да гарантират, че замърсените терени са санирани<sup>17</sup>. Това предложение все още се обсъжда от Съвета. Някои експерти считат, че хармонизирането може да окаже благоприятно въздействие.

<sup>15</sup> Стойностите за проверка на почвата са общи стандарти за качество, приети в много държави, за да се регулира управлението на замърсени терени. Обикновено те са под формата на прагове на концентрация на замърсители в почвата (мг/кг на сухо тегло почва), над които се препоръчват или налагат определени действия. Вж. "Методи за извличане на стойности от проверка на почвата в Европа. Преглед и оценка на националните процедури в посока хармонизиране. (Съвместен изследователски център) Научни и технически доклади, EUR 22805 EN-2007.

<sup>16</sup> COM(2006) 232 окончателен от 22 септември 2006 г. — Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за създаване на рамка за опазване на почвите и за изменение на Директива 2004/35/ЕО.

<sup>17</sup> Освен това настоящият работен вариант на предложението, както е изменено от Работната група по околната среда на Съвета (Документ 6124/1/10 REV 1 от 4 март 2010 г.), предвижда Комисията да приема делегирани актове относно общи технически елементи за оценка на риска от замърсяване на почвата.

**ПОВЕЧЕТО ПРОЕКТИ СА ПОСТИГНАЛИ СВОИТЕ ЦЕЛИ ПО ОТНОШЕНИЕ НА ФИЗИЧЕСКИТЕ РЕЗУЛТАТИ, НО В МНОГО СЛУЧАИ ПЛАНИРАНОТО БЪДЕЩО ПОЛЗВАНЕ НА ПРЕУСТРОЕНИТЕ ЗЕМИ И СГРАДИ ВСЕ ОЩЕ ПРЕДСТОИ ДА СЕ ОСЪЩЕСТВИ**

- 26.** 22 от разгледаните за одита 27 проекта са били завършени. От тези 22 завършени проекта:
- 18 са постигнали напълно своите цели по отношение на дейностите по разрушаване, почистване на терена, ландшафтно устройство, изграждане на основна инфраструктура и построяване на сгради от страна на заявителя;
  - четири проекта са постигнали между 90 % и 100 % от очакваните резултати.
- 27.** За 13 одитирани проекта, за които заявителят е имал за цел да подготви парцелите за продажба на потенциални инвеститори (вж. точка 3), до средата на 2011 г. средният процент на построени промишлени и административни сгради върху тези парцели е само 25 %<sup>18</sup>. Процентът на използване на тези сгради е 89 %.
- 28.** Готови за използване сгради са построени от заявителите по пет проекта. За тези сгради средният процент на използване е 76 %.
- 29.** В случай на разработване на проекти, насочени към отдаване под наем на всякакви потенциални потребители, процентът на използване е по-нисък в сравнение с този за проекти със специално предназначение за конкретни крайни потребители, като например промишлени проекти или технологични паркове, планирани преди началото на проекта за възстановяване. Развитието на подобни проекти е в по-голяма степен зависимо от общата икономика и от наличието на публично финансиране (вж. **каре 1** и **снимка б**).

<sup>18</sup> Освен това 10 % от парцелите за продажба са продадени от заявителя, но все още не е започнало строителство на сгради.



Снимка 6 — Готови за използване административни сгради, построени на мястото на бивш химически завод (Widnes, Обединеното кралство)

## КАРЕ 1

### **ПРИМЕР ЗА РАЗВИТИЕ НА ПРОЕКТ, НАСОЧЕН КЪМ ОТДАВАНЕ ПОД НАЕМ НА ВСЯКАКВИ ПОТЕНЦИАЛНИ ПОТРЕБИТЕЛИ**

Дейности в бившо промишлено пристанище (Barrow-in-Furness, UK), свързани с възстановяването на 23 хектара за построяване на бизнес парк, насочен към МСП. Работата е спряна през 2010 г., тъй като не е имало налични национални средства за завършване на строежа, при липсата на ангажимент от страна на частен или публичен краен потребител. По време на посещенията на одиторите на терена все още не са построени никакви сгради.

**30.** В проектите, разгледани за настоящия одит, различни фактори са допринесли за сравнително ниския процент на застрояване на възстановени изоставени промишлени терени, един от които е икономическият спад от 2008 г. насам. Тези фактори включват:

- одобрението на някои проекти за възстановяване без сериозен анализ на пазара, оправдаващ новото промишлено и административно строителство (вж. **каре 2**);
- когато е направен анализ на пазара, не е отделено достатъчно внимание на съдържащите се в него заключения, по-специално относно риска от конкуренция между различни обекти в един и същ район или непригодността на строежите по отношение на местните социално-икономически особености (вж. **каре 3**).

## КАРЕ 2

### ПРИМЕРИ ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ НА ТЕРЕНИ, КЪДЕТО НЕ Е ОСЪЩЕСТВЕНА ОЧАКВАНАТА ПАЗАРНА ДЕЙНОСТ

По проекта в бившата петролна рафинерия (Braunsbedra, Германия), започнат през 2002 г., закупената от инвеститори площ е 50 % от общата застроена площ, а за бившия металургичен завод (Halle, Германия), започнат през 2003 г., тя е 11 %. И в двата случая, когато е било взето първоначалното решение за отпускане на безвъзмездна помощ, от заявителя е било изискано да докаже, че вече е получил запитвания от инвеститори, обхващащи значителна част от възстановената площ. Въпреки това, макар че управляващият орган е разчитал на твърденията на заявителя относно подобни запитвания, той не е установил точни критерии за проверка на тези предварителни условия.

## КАРЕ 3

### ПРИМЕРИ ЗА ПРОЕКТИ, ЗА КОИТО НЕ Е ОТДЕЛНО ДОСТАТЪЧНО ВНИМАНИЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ АНАЛИЗА НА ПАЗАРА

Проектът за бившия металургичен завод (Barnsley, Обединено кралство) включва построяването на многоетажна административна кула с 10 750 m<sup>2</sup> застроена площ. Проектът е одобрен, въпреки че анализът на пазара предупреждава за липсата на търсене за предложения тип сграда. Строителството е завършено до края на 2008 г., но се оказва трудно да се отдаде под наем административната площ. През август 2010 г. заявителят на проекта е продал административната сграда на местен орган. До март 2011 г. само два етажa от общо шест са били използвани.

В бившия стоманолъен завод (Dortmund, Германия) проектът включва изграждането на технологичен парк и други места за отдих. Проектните документи, внесени до управляващия орган и Комисията за първоначална оценка, подчертават проблеми като разстоянието до университета, конкуренцията с други бизнес зони в града и силният акцент върху информационните и микросистемни технологии, които са били изправени пред забавяне на растежа. Терените са били постепенно разработени и подготвени за строеж от 2005 г. до 2008 г. Въпреки това, закупуването и строителството на административни сгради напредва по-бавно от предвиденото. До средата на 2011 г. е била продадена само 22 % от наличната площ.



### **ИКОНОМИЧЕСКИТЕ ДЕЙНОСТИ СА СЪЗДАЛИ ПО-МАЛКО ОТ ОЧАКВАНИТЕ РАБОТНИ МЕСТА**

- 31.** 23 от оценените в одита 27 проекта са имали за цел създаване на работни места, а отчетни данни са налични само за 10 проекта. По време на одита процентът на създадени работни места бе по-нисък от очаквания, тъй като:
- цялостното постигане на задачата за създаване на работни места е по-дългосрочна цел,
  - има забавяне на строителството на сгради (вж. точки 20 и 27) и
  - икономическата дейност, развивана на терена, е създала по-малко работни места от очакваното.

### **ВСИЧКИ ПРОЕКТИ ИМАТ НЯКОИ ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ, ОКАЗВАЩИ ПОЛОЖИТЕЛНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ ВЪРХУ ТЯХНАТА УСТОЙЧИВОСТ**

- 32.** Всички проверени от Палатата проекти за възстановяване на изоставени промишлени терени имат някои основни характеристики, които се считат за най-добри практики за гарантиране на устойчивостта на терените и резултатите в дългосрочен план:
- всички терени са разработени в съответствие с предназначението на земята в документите за устройството на територията и са адекватно обслужвани от транспортна и канализационна инфраструктура, както и от инфраструктура за информационни и комуникационни технологии;
  - някои са стратегически разположени и се обслужват от тримодални транспортни мрежи (за автомобилен, железопътен и воден транспорт);
  - новите сгради отговарят на екологичните стандарти.
- 33.** Осемнадесет от 27-те проекта са част от интегриран план за развитие на населеното място или икономическата област. Палатата отбеляза, че дори в случаи, където е налице интегриран подход, разгледаните проекти са оказали само умерено въздействие по отношение на работните места и възможностите за обучение на местните общности. Това се дължи на факта, че много от избраните за одита проекти са ориентирани към високо технологични дейности и целят постигането на въздействие по-скоро върху целия град или регион, отколкото на местно равнище. В някои държави членки регионалните органи са били наясно с очакваното слабо въздействие върху местните общности и са въвели планове, за да могат те да се възползват от възстановяването, например чрез включване на обществени пространства като паркове, зони за културна дейност и спортни съоръжения, както и чрез подпомагане на местните жители да получат по-малко специализирани работни места и да развият туристически дейности.

34. **Капе 4** представя примери за особено добре изпълнени условия за устойчивост.

<sup>19</sup> Както се препоръчва от признатите лидери в тази област, по-специално Световната банка, CABERNET и NICOLE.

### **ОСНОВАНО ЛИ Е НАСОЧВАНЕТО НА ПРЕДОСТАВЕНАТА ОТ ЕС ПОДКРЕПА ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ НА ПРОМИШЛЕНИ И ВОЕННИ ТЕРЕНИ НА СТРОГИ КРИТЕРИИ?**

35. Успешното възстановяване на промишлени и военни терени разчита на изпълнението на стратегия, основана на принципи на планиране и на добро познаване на екологичните, икономическите и социалните проблеми и заплахи, които трябва да бъдат преодолени, за да могат действията да бъдат приоритизирани. Основните принципи на планиране са<sup>19</sup>:
- преференции за изоставени промишлени терени пред зелени площи,
  - временно използване на възстановените терени като зелени площи, преди определяне на окончателното им използване, за да се избегне насочване на преустройството за неподходящи дейности.

#### **КАПЕ 4**

### **ПРИМЕРИ ЗА ОСОБЕНО ДОБРЕ ИЗПЪЛНЕНИ УСЛОВИЯ ЗА УСТОЙЧИВОСТ**

Бившият стоманолеярнен завод I (Duisburg, Германия) е саниран и снабден с основна инфраструктура, за да се използва като тримодален логистичен център. До средата на 2011 г. застроената площ се използва почти изцяло от няколко фирми за товарене на контейнери и складиране. Разработването на терена е в съответствие с приоритетния бизнес клъстер (логистичния сектор) и е на брега на плавателна река. Пристанището има също проекти за сътрудничество и научни изследвания с университети и изследователски институти в областта на логистиката.

В бивш завод за обработка на стомана и метали (Pilsen, Чешка република) е построено промишлено хале с подкрепа от ЕФРР. Този проект е посветен на специфичен клъстер (металообработка), за което градът, в който се намира, предлага големи предимства, и е допълнен от други инвестиции, по-специално разширяване на пътната мрежа и железопътните връзки. Предприятията на обекта си сътрудничат тясно с мрежа от изследователски центрове, технически колежи и средни училища, както и с детски научен център.

### 36. Палатата провери дали:

- държавите членки имат национални, регионални или местни стратегии за възстановяване на изоставени промишлени терени, основани на най-добри практики за планиране, и регистри на изоставените промишлени терени, които включват описание на проблемите и заплахите, поставени от тези терени;
- средствата на ЕС насърчават прилагането на тези най-добри практики.

#### **ВСИЧКИ ДЪРЖАВИ ЧЛЕНКИ РАЗПОЛАГАТ С ПОЛИТИКИ ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ НА ИЗОСТАВЕНИ ПРОМИШЛЕНИ ТЕРЕНИ, КОИТО СЕ ОСНОВАВАТ НА РЕДИЦА ПРИЗНАТИ ПРИНЦИПИ ...**

### 37. Във всички посетени държави членки политиката за възстановяване на изоставени промишлени терени се прилага основно чрез местни инструменти за планиране, които насърчават прилагането на определени ключови принципи и най-добри практики.

### 38. Възстановяването на изоставени промишлени терени с преференции пред застрояването на зелени площи се насърчава като се забраняват или не се допускат проекти за застрояване на зелени площи и като се предоставят за застрояване изоставени промишлени терени. За тази цел се използват редица инструменти:

- нови площи могат да бъдат определени за разработване чрез промени в планираното предназначение на земята, единствено когато не могат да бъдат използвани разработвани преди това земни площи и е налице доказуема необходимост от такива нови площи;
- местните органи са упълномощени да пристъпят към задължителна покупка на изоставени промишлени терени;
- за всяко конкретно разработване се изисква разрешение за проектиране или разрешение за строеж. Тези разрешителни определят условия за проучване на терена и, когато е необходимо, саниране на изоставените промишлени терени.

**39.** Посетените за одита държави членки рядко са използвали възстановени терени като временни зелени площи. Въпреки това:

- принципът е взет под внимание от правителството на Обединеното кралство в неговите препоръки от март 2008 г.<sup>20</sup>; временното използване на изоставени промишлени терени за зелени площи трябва да се насърчава, когато те не са подходящи за друга употреба, като средство за справяне с визуалната и икономическа заплаха, асоциирана с тези терени;
- Според BBSR в Германия<sup>21</sup> изоставените промишлени терени следва да бъдат възстановявани по-скоро за използване като зони за отдих/природна среда, поне временно, и по-рядко за икономически дейности; Провежданите от BBSR периодични проучвания сочат, че, макар да се възстановява значителна площ от изоставени промишлени терени, наличността от терени се увеличава, тъй като броят и площта на терените, които не се използват, надвишава броя и площта на възстановените терени<sup>22</sup>.

**40.** Във всички посетени държави членки възстановяването на изоставени промишлени терени често е било затруднено от различни пречки:

- липса на финансови средства за публичните органи, които отговарят за санирането или възстановяването на изоставени промишлени терени;
- липса на регионални стратегии, основаващи се на достатъчно информация, като например регистри на съществуващите изоставени промишлени терени, и на система за насърчаване на използването на национални средства и средства на ЕС за обекти с най-висок приоритет;
- трудности при определяне на собствеността върху земята и отговорността за санирането;
- в случаите, когато изоставените промишлени терени са частна собственост, е възможно публичните и частните заинтересовани страни да не споделят едни и същи интереси по отношение на възстановяването на терените.

**41.** Сред петте посетени държави членки единствено в Обединеното кралство (Англия) са определени количествени цели за обща площ от изоставени промишлени терени, която да бъде възстановена. От 2000 г. насам правилата за териториално устройство определят цели за повторно използване на изоставените промишлени терени като цяло (17 % от съществуващите изоставени промишлени терени до 2010 г.) и конкретно за жилищно строителство (60 % от всички нови жилищни сгради е трябвало да бъдат построени върху изоставени промишлени терени до 2008 г.), макар че не са определени цели по отношение на повторното използване на изоставени промишлени терени за промишлено и бизнес строителство. До голяма степен тези цели са постигнати<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> „Осигуряване на бъдещото предлагане на изоставени промишлени терени: отговор на препоръките на Английски партньорства относно националната стратегия за изоставени промишлени терени“, Общности и местна общинска власт, Лондон, 4 март 2008 г.

<sup>21</sup> Федерален институт за изследвания в областта на строителството, въпросите на градоустройството и териториалното устройство.

<sup>22</sup> В Германия разпределението на различните видове планирана нова употреба на изоставените промишлени терени (2006 г.) е: 19 % природа, 19 % жилища, 62 % промишленост/търговия. Според изследователите от BBSR по-реалистично разпределение може да бъде: 70 % природа, 20 % жилища, 10 % промишленост/търговия. Д-р Fabian Dosch, BBSR-Bonn. Сесия 14 REFINA Stuttgart 26.4.2007 г.

<sup>23</sup> От 2002 г. до 2009 г. общата площ на изоставените промишлени терени в Англия е намаляла с 20,4 % — от 40 714 хектара на 33 390 хектара. През 2009 г. 77 % от жилищните сгради са построени върху изоставени промишлени терени. *Източник:* Trends in previously developed land and housing stock by Government Office Region (2002, 2009). Homes and Communities Agency. (Тенденции в развитието на разработвани преди земи и сграден фонд от Регионална правителствена служба) (2002 г., 2009 г.). Агенция за домове и общности.)

- 42.** В Германия териториалното устройство и екологичните правила не определят цели за възстановяване на изоставени промишлени терени като такива. Независимо от това Федерална стратегия за устойчивост, приета през 2002 г., включва сред своите цели намаляването на допълнителното потребление на зелени площи от 129 хектара на ден през периода 1993—1996 г. до 30 хектара на ден през 2020 г. Последните статистически данни<sup>24</sup> показват рязък спад в потреблението на земя в Германия от 2006 г. насам. Средната стойност за периода 2007—2010 г. е 87 хектара на ден.

<sup>24</sup> Nachhaltige Entwicklung in Deutschland Indikatorenbericht 2012, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, 2012.

**... но липсата на пълни и подходящи регистри на изоставените промишлени терени, които да обхващат и замърсените терени, усложнява определянето на приоритети**

- 43.** В посетените държави членки са предприети редица действия за съставяне на регистри на изоставените промишлени терени на местно, регионално и национално равнище. Тези регистри предоставят известни знания относно ситуацията в изоставените промишлени терени, но те са непълни, не могат да бъдат свързани помежду си или не съдържат подходяща информация за даване на приоритет на публична интервенция на един терен пред друг (вж. **каре 5**).

## КАРЕ 5

### **ПРИМЕРИ ЗА ДЕЙСТВИЯ, ПРЕДПРИЕТИ В ПОСЕТЕНИТЕ ДЪРЖАВИ ЧЛЕНКИ, ЗА СЪСТАВЯНЕ НА РЕГИСТРИ НА ИЗОСТАВЕНИТЕ ПРОМИШЛЕНИ ТЕРЕНИ**

В Чешката република е създадена национална база данни на изоставените промишлени терени въз основа на проучване, осъществено през периода 2005—2007 г., което идентифицира 2 355 изоставени промишлени терени, обхващащи площ 10 326 хектара<sup>25</sup>. Въпреки това тя съдържа единствено данни за терени, за които собствениците са съгласни информацията да бъде оповестена публично, и изключва терените в Прага. Друга база данни посочва изоставените промишлени терени във всички региони, но само тези, чийто мажоритарен собственик е общината (375 терена).

В Полша няма национален регистър на изоставените промишлени терени. Известна информация е налична на регионално или местно равнище, но тя не е съпоставима, поради липсата на единна методология за събиране и представяне на данните. През 2005 г. започва пилотна инвентаризация на изоставените промишлени терени в три региона. Въпреки това подготовката на националната инвентаризация на изоставените промишлени терени е спряна на този ранен етап.

<sup>25</sup> Според експерти по-реалистична стойност на общата площ на изоставените промишлени терени в Чешката република е между 27 000 и 38 000 хектара.

- 44.** Информация за замърсени и потенциално замърсени терени е събрана във всичките пет посетени държави членки. Въпреки това регистрите никога не включват всички съответни терени, а единствено в Чешката република и в Унгария е налична необходимата информация за определяне на приоритети (вж. **каре 6**).

#### **ВЪЗМОЖНИ СА ДОПЪЛНИТЕЛНИ ДЕЙСТВИЯ ЗА НАСЪРЧАВАНЕ НА НАЙ-ДОБРИТЕ ПРАКТИКИ ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ**

- 45.** Палатата отбелязва, че държавите членки са предприели някои инициативи, въпреки че регламентите за структурните фондове не определят никакви правила с цел насърчаване на определени аспекти от най-добрите практики за възстановяване на изоставени промишлени терени:

- в процеса на подбор за отпускане на безвъзмездна финансова помощ две държави членки дават преференции на изоставените промишлени терени пред проектите за зелени площи;
- в оперативната програма за Полша като необходимо условие за финансиране от ЕС се изисква изготвянето на план за интегрирано териториално устройство;
- в Унгария специфичен критерий за подбор е била степента, до която проектът се стреми към преодоляване на социалната и икономическата нищета<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> За да бъдат допустими, проектите е трябвало да бъдат разположени в град с повече от 5 000 жители, да обхващат изоставен промишлен терен с площ, по-голяма от 40 хектара, и да отговарят на поне три от осемте социално-икономически критерия.

## **КАРЕ 6**

### **ПРИМЕРИ ЗА РЕГИСТРИ НА ЗАМЪРСЕНИ И ПОТЕНЦИАЛНО ЗАМЪРСЕНИ ТЕРЕНИ НА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ**

В Англия и Уелс отговарящата за околната среда агенция поддържа регистър единствено на специалните терени с високо равнище на риск (33 терена в средата на 2011 г.). Той не е актуализиран от 31 март 2007 г. Регистри на други замърсени терени се водят от местните власти.

В Чешката република националната база данни на замърсени и потенциално замърсени терени SEKM<sup>27</sup> включва промишлени, военни и миннодобивни терени, депа за отпадъци и т.н. За всеки терен е определен приоритет: в категорията „най-неотложни“ са включени терени, които се нуждаят от незабавно саниране (130 терена). В момента се разработва нова база данни на замърсени терени с цел да се обединят данни от различни източници и да се актуализира съществуващата база данни на национално равнище.

В Унгария е в сила план за саниране на замърсени терени от 1996 г. Основната цел е да се идентифицират замърсените терени и да се извърши саниране, за да се избегне разпространението на замърсяването в подпочвените води. Прилагането на този план е подкрепено от регистър на замърсените терени, които представляват потенциален риск за качеството на водата. За всеки терен е определен приоритет въз основа на множество критерии за оценка на риска за здравето и околната среда.

<sup>27</sup> Systém Evidence Kontaminovaných Míst (Система на регистрираните данни за замърсени терени).

## ОСЪЩЕСТВЕНО ЛИ Е ПОСТИГАНЕТО НА РЕЗУЛТАТИТЕ НА ВЪЗМОЖНО НАЙ-НИСКАТА ЦЕНА ЗА БЮДЖЕТА НА ЕС?

- 46.** Възстановяването на изоставени промишлени терени има потенциала да предложи печеливши възможности и поради това може да се извършва от частни инвеститори. Когато проектите са недостатъчно печеливши, е необходимо рисковете и разходите да бъдат споделени между обществения и частния сектор, и е възможно да се изисква пълно публично инвестиране при наличието на такива сериозни пречки като значително замърсяване, неблагоприятно разположение или застой на пазара на недвижими имоти. При определяне на размера на публичното съфинансиране, което проектите за възстановяване следва да получат, е много важно публичното финансиране да се ограничи до необходимото за изпълнение на проектите: публичното участие не следва да надвишава недостига от финансиране между инвестиционните разходи и приходите, които се очаква да генерира проектът<sup>28</sup>.
- 47.** За да се прецени дали проверените 27 проекта за възстановяване е можело да бъдат изпълнени на по-ниска цена, по специално за бюджета на ЕС, Палатата провери дали:
- публичното участие, включително участието на ЕС, е било определено на подходящо равнище, чрез използване на метода на компенсиране на недостига от финансиране, и дали този недостиг от финансиране е бил задоволително оценен;
  - стойността на терена, включена в разходите на проекта при оценката на недостига от финансиране, отразява принципа „замърсителят плаща“, според който замърсителите следва да поемат разходите за саниране на терените, които те са замърсили;
  - приложимите правила за държавните помощи, насочени към предотвратяване на нарушаването на конкуренцията, са спазени;
  - решението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ включва механизъм за възстановяване, който да се прилага, ако проектът е генерирал повече приходи, отколкото са очаквани към датата на одобряване на безвъзмездната финансова помощ.

<sup>28</sup> Разходите и приходите се дисконтират, за да се отчете времето, което изминава между различните парични потоци.

### НЕОБХОДИМОСТТА ОТ ПУБЛИЧНО ПОДПОМАГАНЕ, ВКЛЮЧИТЕЛНО ОТ СРЕДСТВАТА НА ЕС, НЕ ВИНАГИ Е БИЛА ОЦЕНЕНА И ...

**48.** От проверените за одита 27 проекта:

- за 15 проекта бенефициентът е извършил оценка на недостига от финансиране по искане на Комисията или управляващия орган.
- За 12 проекта недостига от финансиране не е оценен. За три проекта основателно не е направена такава оценка, тъй като не се очаква генерирането на никакви приходи, защото те се занимават единствено с обеззаразяване или защото имат за цел да създадат паркове и поземлени резерви. В тези случаи може да се каже, че недостигът от финансиране е 100 %. Въпреки това за останалите девет проекта не е извършена оценка на недостига от финансиране, макар че те ще генерират приходи от продажбата или отдаването под наем на преустроените парцели и сгради (вж. **каре 7**). Ако беше извършен анализ за тези девет случая, размерът на безвъзмездната финансова помощ, включително средствата от ЕС, щеше да бъде по-нисък.

### ... КОГАТО СА ОСЪЩЕСТВЕНИ, ОЦЕНКИТЕ НА НЕДОСТИГА ОТ ФИНАНСИРАНЕ ПОКАЗВАТ НЕДОСТАТЪЦИ

**49.** За проекти, където недостигът от финансиране е оценен, бяха установени следните недостатъци:

- в случаите, в които конкретният съфинансиран проект засяга една част от по-голям изоставен промишлен терен, въпреки факта, че основната инфраструктура за целия терен е съфинансирана от структурни мерки (по различен проект за същия програмен период (2000—2006 г.) или през предишния период (1994—1999 г.), приходите, генерирани за заявителя от терена като цяло, не са взети под внимание в оценката на недостига от финансиране (вж. **каре 8**); както и
- в пет случая, в които цената на земята е включена в декларираните разходи<sup>29</sup>, липсва независим сертификат за оценка, който да установява пазарната стойност на земята, или не е възможно да се установи коя от двете — покупната цена или пазарната стойност — е по-ниска (вж. **каре 9**).

<sup>29</sup> За да бъде допустима за включване в разходите за изчисляване на съфинансирането от ЕС, цената на земята може да бъде начислявана в размер до 10 % от общите разходи по проекта, при условие че има пряка връзка между покупката на земята и целите на съфинансирания проект и е получен сертификат от независим квалифициран оценител или от надлежно упълномощен официален орган, потвърждаващ, че цената не надвишава пазарната стойност. Вж. Регламент (ЕО) № 448/2004 на Комисията от 10 март 2004 година за изменение на Регламент (ЕО) № 1685/2000 за определяне на подробни правила за прилагането на Регламент (ЕО) № 1260/1999 на Съвета по отношение на допустимостта на разходите за операции, съфинансирани от структурните фондове, и за оттеглянето на Регламент (ЕО) № 1145/2003 (ОВ L 72, 11.3.2004 г., стр. 66).



## КАРЕ 7

### **ПРИМЕРИ ЗА НАПЪЛНО ФИНАНСИРАНИ С ПУБЛИЧНИ СРЕДСТВА ПРОЕКТИ, КОИТО Е ВЕРОЯТНО ДА ГЕНЕРИРАТ ПРИХОДИ, НО ЗА КОИТО НЕДОСТИГЪТ ОТ ФИНАНСИРАНЕ НЕ Е БИЛ ОЦЕНЕН**

В публичния поземлен резерв (Halton, Обединено кралство) местният орган е възнамерявал да построи складова база за използване при пазарни условия, която би могла да генерира приходи. Разходите за разработване на проекта (придобиване на земята и ландшафтно устройство) са изцяло финансирани от публични средства, от които 29 % са покрити от съфинансиране от ЕФРР. Въпреки това не е извършен анализ на недостига от финансиране, който да отчита бъдещите приходи.

Разработването на бившата планирана атомна електроцентрала (Arneburg, Германия) (вж. *снимка 7*) е вероятно да донесе приходи за частния собственик на земята, тъй като теренът се ползва от предимството на налична тримодална транспортна инфраструктура, която го прави привлекателен за определени промишлени отрасли. Въпреки това за този проект не е извършена оценка на недостига от финансиране.

## КАРЕ 8

### **ПРИМЕР ЗА АНАЛИЗ НА НЕДОСТИГА ОТ ФИНАНСИРАНЕ, КОЙТО ЗАСЯГА САМО ЧАСТ ОТ ТЕРЕНА**

Бившата въгледобивна мина/коксова пещ (Sheffield, Обединено кралство) се разработва на етапи. През периода 2000—2006 г. е предоставено подпомагане от ЕФРР за втория етап от разработването на терена за строежа на няколко промишлени и административни сгради. Оценката на недостига от финансиране, обосноваваща тази безвъзмездна финансова помощ от ЕФРР, се ограничава единствено до разходите и приходите във връзка с втората част. Тя не отчита другите приходи, генерирани на същия терен като цяло.

## КАРЕ 9

### **ПРИМЕРИ ЗА НАЧИСЛЕНА В ПРОЕКТА ЦЕНА НА ЗЕМЯТА, КОЯТО НЕ Е ПОДКРЕПЕНА ОТ СЕРТИФИКАТ С НЕЗАВИСИМА ОЦЕНКА**

В бивш открит рудник (Rotherham, Обединено кралство), където разработването на проекта се осъществява под формата на публично-частно партньорство, участието на частния партньор се свежда до предоставяне на земята. Стойността на земята от 6,7 милиона британски лири е включена сред допустимите разходи за безвъзмездна финансова помощ от ЕФРР. Тя надвишава с 3,4 милиона британски лири пазарната стойност, установена от експертен контролен орган.

В бившия стоманолееен завод (Dortmund, Германия) цената, заплатена от заявителя на проекта за покупка на земята, е включена в разходите на проекта. Въпреки това при отпускането на съфинансирането от ЕФРР тази цена не е била сравнена с пазарната цена, установена от независим оценител или друг упълномощен официален орган. Едва по-късно през 2006 г. местният орган — един от партньорите в разработването на проекта — е подготвил доклад, който потвърждава, че покупната цена съответства на пазарната стойност. Все пак в тази оценка пазарната стойност на квадратен метър е по-висока от официалните референтни цени за парцели в същия район и се отнася за площ от 82 хектара, въпреки че само около 40 хектара от терена са били предназначени за предоставяне за застрояване (останалите са били предвидени за използване като зелени площи).

**ОРГАНИТЕ СА НАЯСНО С ПРИНЦИПА „ЗАМЪРСИТЕЛЯТ ПЛАЩА“,  
НО В НИТО ЕДИН СЛУЧАЙ ЗАМЪРСИТЕЛЯТ НЕ Е ПОЕЛ ПЪЛНИТЕ  
РАЗХОДИ ПО ОБЕЗЗАРАЗЯВАНЕТО**

- 50.** В Договора за ЕС<sup>30</sup> се посочва, че политиката на ЕС в областта на околната среда се основава на принципа „замърсителят плаща“ за замърсяването на околната среда, което е причинил. Във всички посетени държави членки принципът „замърсителят плаща“ е включен сред основните принципи на правото в областта на околната среда от 90-те години насам. Този принцип предвижда, че замърсителите, както и собствениците на земи и техните наематели, които са длъжни да предотвратят замърсяването на почвата в своите имоти, носят отговорност за причиненото замърсяване. По този начин публичната безвъзмездна финансова помощ следва да съфинансира разходите за саниране единствено, когато са използвани всички правни средства за налагане на спазването на принципа „замърсителят плаща“, тоест прибягването към обществени средства да е единствено в краен случай.
- 51.** Голяма част от замърсените земи, за чието саниране фондове на ЕС и други публични фондове са призовани да помогнат с финансиране, са резултат от наследството от провеждани в миналото военни дейности и такива в областта на тежката промишленост в Европа. В много от най-тежките случаи прилагането на принципа „замърсителят плаща“ на практика е трудно предизвикателство. На първо място, често не е възможно да се изиска субектът, който отговаря за причиняване на замърсяването, да плати за санирането, тъй като в много случаи историческият замърсител вече не съществува или е бил държавно предприятие, или теренът е продаден на частен собственик със специфични условия<sup>31</sup>.
- 52.** В извадката с подпомогнати от ЕФРР проекти, разгледани за одита, 21 проекта са свързани с работи по саниране. В нито един от тези проекти субектът, който отговаря за първоначалното замърсяване, не е платил изцяло разходите за саниране:
- 13 засегнати терена са замърсени от частни предприятия, но принципът „замърсителят плаща“ е бил само частично приложен;
  - за шест засегнати терена, където замърсяването е причинено от държавни предприятия, новият собственик е приел да санира земята с подкрепата на публични фондове; и
  - за другите два терена държавата е поела цялата отговорност за санирането на терените, където замърсяването е причинено от държавни предприятия.

<sup>30</sup> Член 191, параграф 2 от ДФЕС.

<sup>31</sup> Подобни условия обикновено включват дерогации по отношение на отговорността за саниране на замърсени земи.

- 53.** Когато замърсени земи се продават на предприемач, често се предлага отстъпка в покупната цена за компенсиране на дейностите, необходими за привеждане на земите в подходящо за използване качество. Въпреки това, макар че са им предоставени такива отстъпки, предприемачите понякога търсят допълнителни публични субсидии за плащане на дейностите по саниране, които те действително извършват. При подобни обстоятелства, когато предприемачите получават както отстъпка от покупната цена, така и субсидии за работите по саниране, съществува риск да се получи двойно финансиране от публични фондове. Публичните органи трябва да бъдат бдителни по отношение на този риск.
- 54.** В този контекст споразуменията между продавача и предприемачите са много сложни и по въпросите на санирането могат да включват отстъпки, субсидии и подробни споразумения относно разпределението на отговорността за почистване на околната среда. Пълната оценка на подобни споразумения от гледна точка на доброто финансово управление е сама по себе си значително предизвикателство, включително установяването на степента, в която е възможно фондове на ЕС да са субсидирали дейности по саниране, за които предприемачът вече е бил обезщетен. Конкретни фактори допринасят за това затруднение, като например:
- липсата на стабилна оценка на стойността на земята води до несигурност относно пазарната стойност и реалната стойност на отстъпките, предоставени в споразуменията за придобиване на земята;
  - липсата на подробна оценка на естеството на проблемите със замърсяването на терена води до недооценяване на разходите за саниране (вж. **каре 10**), и
  - липсата на прозрачност в споразуменията по сделките за земи по отношение на степента на отговорност на страните за санирането.

## КАРЕ 10

### **ПРИМЕРИ ЗА НЕДООЦЕНЕНИ РАЗХОДИ ЗА САНИРАНЕ, КЪДЕТО ФОНДОВЕ НА ЕС И ДРУГИ ПУБЛИЧНИ ФОНДОВЕ СА ПРЕДОСТАВИЛИ НЕОБХОДИМИТЕ ДОПЪЛНИТЕЛНИ ФИНАНСОВИ СРЕДСТВА**

В бившия стоманолеежен завод (Dortmund, Германия) публична агенция е закупила замърсена земя от замърсяващия субект — частно предприятие. Разходите за саниране са оценени по времето на продажбата на 58 милиона евро, а продавачът се е съгласил да предостави отстъпка от цената за половината от тази стойност (29 милиона евро) в замяна на отмяната на неговата отговорност за почистване. Окончателната цена на санирането е била 74,8 милиона евро (с 16,8 милиона евро повече от стойността, въз основа на която е изчислена отстъпката). Това рязко покачване на цената е поето от публичната агенция с 25 % субсидия от ЕФРР. В този случай замърсителят е покрил само 29 милиона евро от общите разходи за саниране от 74,8 милиона евро.

В бившия металургичен завод (Barnsley, Обединено кралство), първоначалната оценка за обеззаразяването е подценена и в резултат управляващият орган е одобрил увеличение на общите разходи с 15 %, както и съответното увеличение на безвъзмездната финансова помощ от ЕФРР.

- 55.** В резултат на този усложнен контекст сред одитираните проекти се наблюдават случаи, в които липсва ясна база за определяне на стойността на терените и на старите сгради. По този начин не може да се изключи възможността за надценяване на нуждите от публични средства. Като се има предвид, че тези дейности са допустими за съфинансиране по ЕФРР при размер на субсидията до 85 %, това е проблем за фондовете на ЕС също толкова, колкото и за националните фондове.

#### **ПРАВИЛАТА ЗА ДЪРЖАВНИТЕ ПОМОЩИ НЕ СА ПРИЛОЖЕНИ ПРАВИЛНО**

- 56.** Специфични правила за държавните помощи са договорени от Комисията и държавите членки по отношение на 16 проекта. Тези правила не са приложени изцяло в осем случая (вж. *каре 11*).

#### **ОГРАНИЧЕНИ СА ВЪЗМОЖНОСТИТЕ ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ НА ПУБЛИЧНО ПОДПОМАГАНЕ, В СЛУЧАИТЕ КОГАТО ПРОЕКТИТЕ ГЕНЕРИРАТ ПОВЕЧЕ ПРИХОДИ ОТ ОЧАКВАНТО**

- 57.** Възможни е проектите за възстановяване да генерират приходи от продажбата или отдаването под наем на имущество. В тези случаи размерът на публичното участие би трябвало да бъде определен преди одобряването на безвъзмездната финансова помощ въз основа на приблизителна оценка на приходите и разходите за период от 20 години<sup>32</sup> (вж. точка 46). След приключване на изпълнението на даден проект за възстановяване е възможно действителните приходи и разходи да се различават от първоначалните прогнозни оценки. Ако изчислението на публичното участие трябва да бъде изменено със задна дата, като се вземат предвид действителните приходи и разходи, може да се окаже, че проектът е трябвало да получи публично финансиране в по-малък размер. В следствие на това може да се стигне до частично или пълно възстановяване на помощта. Въпреки че регламентите за структурните фондове не изискват повторна оценка на ликвидния недостиг въз основа на действителните данни, някои държави членки са избрали да включат клауза за възстановяване на средства в решенията за отпускане на безвъзмездната финансова помощ. Такъв е бил случаят за осем от 15-те проекта, за които недостигът от финансиране е бил оценен (вж. точка 48). В Германия повторната оценка взема предвид приходите, генерирани до 15 години след приключване на проекта.

- 58.** В случаите, когато не е възможно предварително изчисление на приходите или когато не се очакват приходи от изпълнението на проектите, разпоредба от регламентите относно структурните фондове позволява на управляващите органи да изискат възстановяване на приходите, генерирани до приключване на оперативната програма за периода 2000—2006 г., или в рамките на пет години след приключване на проекта за периода 2007—2013 г.<sup>33</sup> Въпреки това, като се има предвид, че ефектите от изпълнението на проектите за възстановяване често стават видими едва в дългосрочен план, определеният в Регламента период от пет години е прекалено кратък.

<sup>32</sup> Ръководство за анализ на инвестиционни проекти по разходи и ползи, Европейска комисия, ГД „Регионална и селищна политика“, юли 2008 г.

<sup>33</sup> Вж. правило за допустимост № 2 от Регламент (ЕО) № 448/2004 и чл. 55 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006 година за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1260/1999 (ОВ L 210, 31.7.2006 г., стр. 25).

## ПРИМЕРИ ЗА НЕСПАЗВАНЕ НА ПРАВИЛАТА ЗА ДЪРЖАВНИТЕ ПОМОЩИ

В правилата за държавните помощи на Обединеното кралство<sup>34</sup> се упоменава, че когато собственикът на земята е и заявител на проекта, печалбата на заявителя трябва да се изключи от изчисляването на публичната финансова подкрепа<sup>35</sup>. Въпреки това в проектите за бившия химически завод (Widnes, Обединено кралство) и бившата въгледобивна мина/коксова пещ (Sheffield, Обединено кралство) това правило не е спазено и в изчисленията е включена надбавка за печалбата на заявителя. Това е сметнато за допустимо от Агенцията за регионално развитие по това време, но процентът на печалбата не е оценен от експертен контролен орган, както се изисква в приложимата схема за държавните помощи.

В бивш открит рудник (Rotherham, Обединено кралство) теренът е възстановен от публично-частно партньорство. Земята, предоставена от частния партньор, е оценена на 30 % от общата стойност на проекта, а работите по възстановяване, които е трябвало да плати публичният партньор, са оценени на 70 %. Въпреки това, когато парцелите са продадени, 70 % от приходите са разпределени за частния партньор и 30 % — за публичния партньор. По този начин на частния собственик е предоставено предимство, което не съответства на приложимата схема за отпускане на държавни помощи.



Снимка 7 — Предприятие за целулоза на мястото на бившата планирана атомна електроцентрала (Arneburg, Германия)

В бившата планирана атомна електроцентрала (Arneburg, Германия) (вж. **снимка 7**) заявителят (общината) е платил за възстановяването на земята, собственост на частна групировка, с цел привличане на промишлени инвеститори на терена. Собственикът е придобил земята през 1993 г. и е извършил разрушителни работи. След одобрението на проекта за възстановяване, собственикът на земята продава парцелите на много по-висока цена от първоначално платената от него. Според разпоредбите на приложимата схема за държавните помощи<sup>36</sup> договорът между заявителя на проекта и собственика следва да предвижда печалбата от продажбата на земята да бъде прехвърлена на общината.

<sup>34</sup> N 747/A/99 — Партньорска подкрепа за възстановяване, 1): подкрепа за спекулативно развитие (SG (2001) D/ 286569).

<sup>35</sup> В някои случаи печалбата е оценена на 15 % от продажната стойност на сградата плюс 10 % от продажната стойност на парцела.

<sup>36</sup> Схема за държавна помощ № 644 A/B/2002, одобрена от Европейската комисия на 9.7.2003 г., която отразява правилата, предвидени в Rahmenplan 31 (по-специално част II, точка 7).



Снимка 8 — Разрушаване и преустройство на стари сгради в изоставена електроцентрала, която се преобразува в център за изкуства и култура (Łódź, Полша)

# ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

## ОБЩО ЗАКЛЮЧЕНИЕ

- 59.** Наследените от миналото замърсени промишлени и военни терени остават сериозно предизвикателство пред много от държавите членки. За финансиране на дейностите по почистване на така натрупаното замърсяване и възстановяването на терените най-вероятно отново ще са необходими публични средства. За много от държавите членки структурните мерки представляват ключов източник на финансиране в тази област.
- 60.** Проектите, които получават подкрепа от ЕС, обикновено осигуряват инфраструктура, както е предвидено. Въпреки това напредъкът на много от терените е по-бавен и са създадени по-малко работни места от очакваното.
- 61.** Макар че принципът „замърсителят плаща“ се разбира добре, поради практически трудности, често публичните органи са тези, които с подкрепата на структурните мерки на ЕС плащат значителна част от сумата за работите по санирането; в нито един от разгледаните в настоящия одит случаи замърсителят не е платил изцяло дейностите по саниране.
- 62.** Оценките на недостига от финансиране, когато са извършени, често не са достатъчно солидни, а в решенията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ не винаги се включват клаузи за възстановяване на средства.
- 63.** Въпреки че някои най-добри практики и принципи са налице в дейностите по възстановяване в държавите членки, липсата на подробна информация относно степента на проблемите по места означава, че даването на приоритет на действия на терени, които най-много се нуждаят от внимание, може да бъде подобро.



Снимка 9 — Контейнер с пластмасови пресовани топчета, използвани за извличане на подземни замърсители от замърсен терен (Dunaújváros, Унгария)

## ПОСТИГАНЕ НА ЦЕЛИТЕ ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ НА ПРОМИШЛЕНИ И ВОЕННИ ТЕРЕНИ

- 64.** Повечето проекти са постигнали своите цели по отношение на физическите резултати. Въпреки това резултатите от дейностите по саниране не винаги са подходящо сертифицирани и съществуват значителни разлики между националните стойности за проверка на замърсяването на почвата. Комисията е представила предложение за директива, която определя рамка за защита на почвите (вж. точки 22—25).
- 65.** По време на одита повечето проекти бяха постигнали скромни резултати по отношение на икономическата дейност и заетостта. Икономическият спад е оказал въздействие върху постигнатите резултати и не са използвани достатъчно анализи на пазара, за да се обоснове развитието на съфинансирани проекти. По-добри резултати се наблюдават на терени, които са възстановени в контекста на ясен и специално разработен интегриран план за развитие, отговарящ на повечето общоприети най-добри практики (вж. точки 26—34).



### ПРЕПОРЪКА 1

Държавите членки следва да:

- а) изискват проектите за възстановяване на изоставени промишлени терени да бъдат част от интегриран план за развитие на съответния град или съответната област;
- б) изискват заявителите на проекти да извършват анализ на пазара и да имат предвид съответните варианти за възможното бъдещо използване на изоставените промишлени терени, което следва да се основава на интегрирания план за развитие;
- в) гарантират, че резултатите от санирането на терена са сертифицирани от компетентен орган или от акредитиращ орган.

Комисията следва:

- а) предложи в сътрудничество с държавите членки и въз основа на научни доказателства и най-добри практики:
  - i) стандарти на ЕС за определяне на замърсени терени и на значимостта на рисковете за здравето и за околната среда, които те представляват,
  - ii) методология на ЕС за определяне на специфични за терена стандарти за саниране, като се взема предвид окончателното използване на терена;
- б) насърчава прилагането на интегриран подход за развитие чрез оперативната програма, като изисква съфинансираните проекти за възстановяване на изоставени промишлени терени да бъдат включени в интегриран план за развитие.

### КРИТЕРИИ ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ПОДПОМАГАНЕ ОТ ЕС ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ НА ПРОМИШЛЕНИ И ВОЕННИ ТЕРЕНИ

- 66.** Възстановяването е изпълнено в държавите членки в съответствие с повечето общоприети най-добри практики, но то е възпрепятствано от значителни пречки, като например липсата на финансови ресурси (вж. точки 37—42).
- 67.** Националните регистри предоставят известни знания относно ситуацията в изоставените промишлени терени, но те са непълни във всички посетени държави членки и само в две държави съдържат подходяща информация за даване на приоритет на публичната интервенция по отношение на замърсените терени (вж. точки 43 и 44).

- 68.** Въпреки че регламентите относно структурните фондове не предвиждат специфични правила, имащи за цел насърчаване на добрите практики за възстановяване на изоставени промишлени терени, някои държави членки възприемат прилагането на интегриран подход за развитие или принципа, съгласно който повторното използване на изоставени промишлени терени е за предпочитане пред използването на зелени площи (вж. точка 45).

#### ПРЕПОРЪКА 2

Държавите членки следва да:

- а) разгледат възможността за създаване на стратегии за възстановяване на изоставени промишлени терени с ясни цели;
- б) насърчават възстановяването на изоставени промишлени терени, като избягват използването на зелени площи, освен ако не е строго необходимо, а в противен случай да изискват прилагането на компенсационни мерки;
- в) разгледат мерки за справяне с проблемни терени, които са частна собственост, когато собственикът не успява да предприеме необходимите действия;
- г) разгледат възможността за по-често прибегване до временно използване на възстановените изоставени промишлени терени като зелени площи;
- д) изискват от регионалните или местните органи да поддържат регистри на изоставените промишлени терени и на замърсените терени; те следва да бъдат стандартизирани поне на равнището на държавите членки, с цел да се направи възможна тяхната консолидация в национален регистър, за да се улесни прилагането на политиката за възстановяване и саниране на изоставени промишлени терени;
- е) съставят списъци на изоставените промишлени терени, за които съществуват подозрения за наличие на замърсяване, и да ги класифицират според съответните рискове за здравето и околната среда. Терените следва да се подредят по приоритет за саниране, за да се улесни подготовката на планове за саниране, допринасящи за опазването на здравето и за постигане на целите на ЕС в областта на околната среда, като например доброто екологично състояние на водите, изисквано от рамковата директива на ЕС за водите.

Комисията и държавите членки следва да:

- а) подкрепят прилагането на най-добри практики при разработването на бизнес паркове, като изявяват предпочитание към възстановяването на изоставени промишлени терени пред използването на зелени площи.

## ЦЕНА НА ПОСТИГНАТИТЕ РЕЗУЛТАТИ

- 69.** Поради различни причини е било възможно резултатите да бъдат постигнати с по-малко финансиране от ЕС.
- 70.** В проектите, които генерират приходи, публичната безвъзмездна финансова помощ не винаги е обоснована от оценка на недостига от финансиране, а когато недостигът е оценен, се наблюдават недостатъци (вж. точки 48 и 49).
- 71.** В случаите, когато е извършена оценка на недостига от финансиране, решението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ не винаги е включвало клауза за възстановяване, която да се прилага, ако проектът е генерирал повече приходи от очакваното, а регламентите относно структурните фондове не предвиждат подобна клауза. Когато не е възможно предварително изчисление на приходите или когато не се очакват приходи от изпълнението на проектите, регламентите относно структурните фондове позволяват на управляващите органи да изискат възстановяване на генерираните приходи. Въпреки това, като се има предвид, че ефектите от изпълнението на проектите за възстановяване често стават видими едва в дългосрочен план, периодът от пет години, който понастоящем се прилага за подобна оценка на приходите, е прекалено кратък (вж. точки 57—58).
- 72.** Въпреки че принципът „замърсителят плаща“ присъства в законодателството на държавите членки, той не е изцяло прилаган и част от разходите за възстановяване на околната среда са поети от национални средства и средства от ЕС. Споразуменията между замърсители, собственици на земя и предприемачи често не са достатъчно прозрачни и не винаги е възможно да се установи степента, до която замърсителите действително са поели разходите за дейностите по саниране (вж. точки 50—55).
- 73.** Специфичните правила за държавните помощи не са приложени напълно от органите на държавите членки (вж. точка 56).

### ПРЕПОРЪКА 3

Държавите членки следва да:

- а) извършват подробна оценка на недостига от финансиране за всеки проект;
- б) изискват да бъде изрично разглеждана степента, до която може да бъде прилаган принципът „замърсителят плаща“ за всички проекти за възстановяване и прилагането на този принцип да се постави като условие за отпускане на финансиране от ЕС;
- в) прилагат всички разпоредби на схемите за държавни помощи, договорени с Комисията;
- г) извършват подробни проверки, за да гарантират, че не се предоставят субсидии във връзка с терени, за които заявителят на проекта вече е получил отстъпка от покупната цена. За тази цел публичният орган следва да разполага с надеждна пазарна оценка на стойността на земята, реалистична оценка на вероятните разходи за дейности по саниране и пълна прозрачност по отношение на придобиването на земята и всички включени отстъпки от цената;
- д) включат клауза за възстановяване на средства във всички решения за отпускане на безвъзмездна финансова помощ на проекти за възстановяване с оглед да се позволи повторна оценка на финансовото изпълнение на проектите спрямо постигнатите резултати за по-дълъг период (напр. 15 години), както и да се предостави възможност за частично или пълно възстановяване на субсидията, в случаите когато проектите генерират повече приходи от очакваното. Комисията трябва да следи за прилагането на подобни клаузи за възстановяване на средства.

Комисията следва да:

- а) разгледа възможността за определяне на общи принципи за прилагане на принципа „замърсителят плаща“ в случай на замърсяване, възникнало преди въвеждането на този принцип в законодателството;
- б) напомни на управляващите органи на държавите членки за задължението им да определят недостига от финансиране за всички проекти, които генерират приходи, и да прилагат всички приложими правила за държавните помощи.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав II с ръководител Harald NOACK — член на Сметната палата, в Люксембург на заседанието му от 12 декември 2012 г.

*За Сметната палата*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Председател*



Снимка 10 — Терен, подготвен за изграждане на пътна инфраструктура на мястото на насипи шлага в бивша въгледобивна мина (Jaworzno, Полша)

## ПРИЛОЖЕНИЕ I

**ФИНАНСИРАНЕ НА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕТО НА ПРОМИШЛЕНИ И ВОЕННИ ТЕРЕНИ ОТ СТРУКТУРНИ МЕРКИ (ПЕРИОДИ 2000—2006 г.<sup>1</sup> И 2007—2013 г.)**

Възстановяване на промишлени и военни терени чрез структурни мерки през периода 2000—2006 г.				Възстановяване на промишлени и военни терени чрез структурни мерки през периода 2007—2013 г.			
Държава членка	Пореден номер	Отпусната сума (евро)	%	Държава членка	Пореден номер	Отпусната сума (евро)	%
Германия	1	645 490 864	28,7	Унгария	1	475 191 832	14,0
Обединено кралство	2	574 288 905	25,5	Чешка република	2	372 290 509	11,0
Франция	3	195 305 373	8,7	Германия	3	335 518 228	9,9
Нидерландия	4	160 821 924	7,2	Румъния	4	316 430 710	9,3
Португалия	5	156 012 908	6,9	Италия	5	298 355 961	8,8
Италия	6	143 383 095	6,4	Полша	6	278 413 953	8,2
Белгия	7	65 421 025	2,9	Португалия	7	191 960 262	5,7
Гърция	8	55 655 389	2,5	Обединено кралство	8	178 957 047	5,3
Испания	9	54 873 962	2,4	Испания	9	177 403 701	5,2
Чешка република	10	46 073 161	2,0	Естония	10	138 045 325	4,1
Полша	11	43 940 360	2,0	Словения	11	130 400 000	3,8
Унгария	12	28 773 946	1,3	България	12	108 322 014	3,2
Финландия	13	18 104 950	0,8	Франция	13	90 193 437	2,7
Междурегионални в ЕС	14	17 035 874	0,8	Белгия	14	62 048 204	1,8
Трансгранични в ЕС	15	13 996 478	0,6	Латвия	15	49 000 000	1,4
Латвия	16	11 414 454	0,5	Малта	16	48 280 000	1,4
Люксембург	17	10 019 687	0,4	Трансгранични в ЕС	17	47 801 926	1,4
Словения	18	2 924 609	0,1	Нидерландия	18	28 799 000	0,8
Малта	19	2 539 367	0,1	Гърция	19	26 295 000	0,8
Естония	20	1 712 389	0,1	Кипър	20	16 150 000	0,5
Австрия	21	674 726	0,0	Литва	21	14 501 892	0,4
				Люксембург	22	3 786 550	0,1
				Финландия	23	2 071 886	0,1
<b>ОБЩО ЗА ЕС</b>		<b>2 248 463 446</b>	<b>100,0</b>	<b>ОБЩО ЗА ЕС</b>		<b>3 390 217 437</b>	<b>100,0</b>

<sup>1</sup> За периода 2000—2006 г. данните на държавите членки от ЕС-10 датират от 2004 г. нататък.

Източник: Данни на ГД „Регионална и селищна политика“, 31.12.2010 г.

## ИЗВАДКА ОТ 27 ОДИТИРАНИ ПРОЕКТА

			Завършен ли е съфинансираният от ЕС проект?	Съфинансирани от ЕФРР (в милиони евро)	Имал ли е за цел създаване на работни места?	Работи по възстановяване, съфинансирани от ЕФРР						Планирани резултати от възстановяването/ планирано бъдещо използване на земята			
						Обеззаразяване/ стабилизиране	Ландшафтно устройство	Разрушаване/ ремонтване на стари сгради	Пътища, комунални услуги и друга инфраструктура	Разделяне на земя за повторна продажба или отдаване под наем	Строителство на готови за използване сгради	Земя и сгради за промишлена или търговска употреба	Земя и сгради за публично ползване	Съоръжения за публични паркове	Резерв (публичен или частен)
Единствено дейности по саниране	Бивш завод за обработка на уран**	Mydlovary (Чешка република)	да	18,50		√		√							√
	Бивша въгледобивна мина/ химически отпадъци	Berhida-Peremartoni (Унгария)		16,83		√									√
	Стоманолеярен завод	Dunaujvaros (Унгария)	да	2,93	да	√									√
	Бивша фабрика за експлозиви	Berhida-Peremartoni (Унгария)		0,06	да	√					√				
Единствено преустройство	Бивш завод за обработка на стомана и метали	Pilsen (Чешка република)	да	1,36	да			√				√			
	Предприятие за информационни технологии	Vrno (Чешка република)	да	0,43	да			√				√			
	Бивша петролна рафинерия	Braunsbedra (Германия)	да	6,32	да			√	√	√		√			
	Бивша планирана атомна електроцентрала	Arneburg (Германия)	да	26,58	да			√	√			√			
	Шахта на бивша въгледобивна мина	Jaworzno (Полша)	да	3,32	да		√		√	√		√			
	Публичен поземлен резерв	Halton (Обединено кралство)	да	2,53	да		√		√			√			

## ПРИЛОЖЕНИЕ II

		Завършен ли е съфинансираният от ЕС проект?	Съфинансиране от ЕФРР (в милиони евро)	Имал ли е за цел създаване на работни места?	Работи по възстановяване, съфинансирани от ЕФРР						Планирани резултати от възстановяването/ планирано бъдещо използване на земята				
					Обеззаразяване/ стабилизиране	Ландшафтно устройство	Разрушаване/ ремонтване на стари сгради	Пътища, комунални услуги и друга инфраструктура	Разделяне на земя за повторна продажба или отдаване под наем	Строителство на готови за използване сгради	Земя и сгради за промишлена или търговска употреба	Земя и сгради за публично ползване	Съоръжения за публични паркове	Резерв (публичен или частен)	
Смесени дейности по саниране и преустройство	Бивш металургичен завод	Halle (Германия)	да	3,79	да	√			√			√			
	Бивша въгледобивна мина/ коксова пещ III*	Essen (Германия)	да	2,21	да	√		√	√	√		√			
	Насипи шлака в бивша въгледобивна мина [Zone Pilsudski]	Jaworzno (Полша)		7,07	да	√	√		√			√			
	Бивше промишлено пристанище I	Barrow-in-Furness (Обединено кралство)	да	5,89	да	√	√		√	√		√			
	Бившо промишлено пристанище II	Barrow-in-Furness (Обединено кралство)	да	5,79	да	√	√		√	√		√			
	Бивш стоманолееен завод I	Duisburg (Германия)	да	15,21	да	√	√	√	√			√			
	Бивш цинков завод II	Duisburg (Германия)	да	20,90	да	√	√	√	√			√			
	Бивш стоманолееен завод*	Dortmund (Германия)	да	30,32	да	√	√	√	√	√		√			
	Бивша въгледобивна мина/ коксова пещ I*	Essen (Германия)	да	12,79	да	√	√	√	√		√	√	√		
	Бивша въгледобивна мина/ коксова пещ II	Essen (Германия)		3,02		√	√		√					√	
	Бивши казарми и фабрика за батерии	Marcali (Унгария)	да	3,02		√	√	√	√		√			√	
	Бивша електроцентрала*	Łódź (Полша)		20,61	да	√	√	√	√		√	√			
	Бивш открит рудник I	Rotherham (Обединено кралство)	да	4,51	да	√	√	√	√	√		√			
	Бивш открит рудник II	Rotherham (Обединено кралство)	да	5,22	да	√	√	√	√	√					
	Бивша въгледобивна мина/ коксова пещ	Sheffield (Обединено кралство)	да	10,33	да	√	√	√	√	√	√	√			
	Бивш металургичен завод	Barnsley (Обединено кралство)	да	8,81	да	√	√	√	√	√	√	√			
Бивш химически завод	Widnes (Обединено кралство)	да	2,53	да	√	√		√	√	√	√				

Забележки: Проекти по Кохезионния фонд (\*\*\*) или „големи проекти“ по ЕФРР (\*), за които се изисква предварително одобрение от Европейската комисия.

Източник: Окончателен доклад за изпълнението на оперативните програми за проекти от програмния период 2000—2006 г.; решения за отпускане на безвъзмездна финансова помощ за проекти от програмния период 2007—2013 г. Националните валути са конвертирани в евро по средния обменен курс на Европейската централна банка за съответния програмен период.



# ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

## КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

### I.

Възстановяването на военни и промишлени терени или изоставени промишлени терени съставлява важна част от повишаването на привлекателността на даден регион и допринася за създаването на работни места.

### III. а)

Приема се, че сертифицирането е добра практика. Въпреки това липсата на сертифициране и различията в националните стойности за проверка на замърсяването на почвите не означава автоматично, че обеззаразяването и възстановяването не са извършени правилно.

Развитието на проектите винаги се осъществява в контекста на икономическа несигурност. Някои проекти бяха засегнати от забавяния поради ограничения във финансирането в контекста на икономическия спад заедно с намаляването на дефицита на национално равнище. И двата фактора са оказали въздействие върху приоритетите на публичните политики. Освен това създаването на работни места е дългосрочна цел на тези проекти.

Понятието „интегриран план за градско развитие“ е заложено в стратегическите насоки на Общността и в член 44 от Регламент (ЕО) № 1828/2006. Инструментът за финансов инженеринг JESSICA може да се прилага единствено в региони, в които е създаден такъв план. Освен това съгласно член 8 от Регламент (ЕО) № 1080/2006 ЕФРР може да подкрепя разработването на интегрирани и устойчиви стратегии за справяне с голямата концентрация от икономически, екологични и социални проблеми в градските райони, включително и рехабилитацията на физическата среда и преустройството на изоставени промишлени терени.

### III. б)

През 2006 г. Комисията представи предложение за Рамкова директива за почвите (COM(2006) 232), в която бе заложено определение на „замърсен терен“ и изискване за изготвяне на списък с такива терени на националните територии на държавите членки. Изоставените промишлени терени често са замърсени и би следвало също да бъдат идентифицирани. Европейският парламент прие предложението на първо четене през ноември 2007 г. Съветът тепърва трябва да даде съгласието си по обща позиция.

Комисията също е поела инициативи извън правната рамка да насърчи добрите практики, като например предпочитание към рехабилитацията на изоставени промишлени терени вместо използването на зелени площи, както и координацията на земеползването.

### III. в)

Комисията признава, че в миналото са били налице слабости при определянето на размера на безвъзмездните средства, което се дължи отчасти и на регулаторната рамка. За проектите, които са генерирали значителни нетни приходи през периода 2000–2006 г., максималните нива на съфинансиране са били установени съгласно член 29 от Регламент (ЕО) № 1260/1999. Оценката на недостига от финансиране е заложена в регламента за периода 2007–2013 г.

През периода 2007–2013 г. са взети предвид приходите, които могат да се определят предварително за период между 10 и 30 години в зависимост от сектора. За сектора на околната среда в ръководството за анализ по разходи и ползи се препоръчва референтен времеви хоризонт от 30 години, приложен за скотиране на разходи и приходи на проекта.

Комисията счита, че включването на клауза за възстановяване в писмото за отпускане на безвъзмездни средства, издадено от управляващия орган, е пример за добра практика, която държавите членки могат ефективно да включат в националните си правила.

Прилагането на практика на принципа „замърсителят плаща“ е трудно предизвикателство. Често не е възможно физическото или юридическото лице, което първоначално е било отговорно за причиняване на замърсяването, да бъде задължено да плати за санирането, тъй като в много случаи това физическо или юридическо лице вече не съществува или може да докаже, че се е съобразило с правилата, приложими към датата на замърсяването.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### IV. а)

Комисията е съгласна с тази препоръка към държавите членки и вече е призовала за интегриран подход за развитие не само в стратегическата рамка на Общността, но и в регламента на Комисията.

### IV. б)

Службите на Комисията наскоро публикуваха работен документ на службите на Комисията (SWD(2012) 101 окончателен/2), в който се съдържат „Насоки относно най-добрите практики за ограничаване, смекчаване или компенсиране на запечатването на почвата“. В този документ са описани подходите, прилагани в държавите членки, включително и предотвратяването на преустройството на зелени площи и последващото запечатване на (част от) повърхността и повторното използване на вече застроени площи, например изоставени промишлени терени.

### IV. в)

По отношение на принципа „замърсителят плаща“ и държавните помощи, в нормативната рамка за Структурните фондове за 2007–2013 г. вече са отразени констатациите и оценките на Палатата.

По отношение на клаузата за възстановяване в писмото за отпускане на безвъзмездни средства, издадено от управляващия орган, Комисията счита, че това е пример за добра практика, която държавите членки могат ефективно да включат в националните си правила. Въпреки това съгласно принципа на споделено управление, тъй като управляващите органи издават решенията за отпускане на безвъзмездни средства, те следва да наблюдават прилагането на клаузата за възстановяване при мониторинга на изпълнението на проекти.

### IV. г)

Комисията е съгласна с препоръката на Палатата, но посочва, че през 2006 г. е представила предложение за Рамкова директива за почвите (COM(2006) 232), което ще осигури правно основание за предлагане на стандарти в ЕС за определянето на замърсени терени, създадения от тях риск и методи за саниране. Комисията подчертава, че приемането на специално законодателство на ЕС относно почвите зависи от съзакондателите.

Изоставените промишлени терени често се намират в градски райони. Комисията вече насърчава интегрирано устойчиво градско развитие чрез текущите основни програми и посредством финансовия инструмент JESSICA, който изисква създаването на интегриран план за градско развитие.

Освен това Комисията настоятелно призовава държавите членки да включат възстановяването на изоставени промишлени терени като ключова част в техния интегриран подход за градско развитие, тъй като „възстановяването на изоставени промишлени терени“ е включено в един от четирите инвестиционни приоритета, специфични за градската среда.

Този подход ще бъде значително укрепен през периода 2014–2020 г.

### IV. е)

Комисията е поела инициативи извън правната рамка да насърчи добрите практики, като например предпочитание към рехабилитацията на изоставени промишлени терени вместо използването на зелени площи, както и координацията на земеползването.

Освен това Комисията отбелязва, че с предложението и` за Рамкова директива за почвите (COM(2006) 232) ще се въведе изискване за идентифициране на замърсените терени на националните територии.

# ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

## ВЪВЕДЕНИЕ

### 5.

Комисията отбелязва, че операторите, които извършват опасни дейности, носят изрична отговорност за саниране на почвите след замърсяване, което е възникнало след 30 април 2007 г. — датата, на която е влязла в сила Директива относно екологичната отговорност 2004/35/ЕО. В този контекст Комисията би искала да припомни, че през 2006 г. е представила предложение за Рамкова директива за почвите (COM(2006) 232), с което ще се въведе изискване за идентифициране на всички замърсени терени, включително и тези преди април 2007 г. Това предложение все още е предмет на обсъждане в Съвета. Европейският парламент го е приел на първо четене през ноември 2007 г.

### 6.

Насърчаването на интегрирания подход за развитие и повторното използване на изоставени промишлени терени са широкообхватни понятия<sup>1</sup>.

Интегрираният подход за развитие се насърчава, тъй като различните измерения на градския живот — екологични, икономически, социални и културни — са взаимосвързани. Успех в градското развитие може да се постигне единствено чрез интегриран подход. Мерките относно физическото градско обновяване следователно следва да бъдат комбинирани с мерки за насърчаване на образованието, икономическото развитие, социалната интеграция и опазването на околната среда.

<sup>1</sup> Вж. член 8 от Регламент (ЕО) № 1080/2008 и Съобщение „Кохезионната политика и градовете: приносът на градовете и населените места в сферата на растежа и заетостта в регионите“ COM(2006) 385 окончателен.

## ОБХВАТ И ЦЕЛИ НА ОДИТА

### 17.

С изключение на мащабните проекти, досиетата на проектите не се съхраняват от Комисията, а от управляващите органи в държавите членки.

## КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

### 23. Второ тире

Приема се, че сертифицирането е добра практика. Въпреки това липсата на сертифициране не означава автоматично, че дейността по обеззаразяване и възстановяване не е извършена правилно.

Моля вж. също отговора на Комисията по точка 5 и препратката към предложението и<sup>1</sup> от 2006 г. за Рамкова директива за почвите (COM(2006) 232).

### 24.

Липсват хармонизирани стойности за проверка на замърсителите на почвата, както и стандарти, които да определят дали даден терен създава значителни рискове за околната среда и човешкото здраве, а понастоящем липсва и хармонизирано в ЕС определение за „замърсен терен“. През 2006 г. Комисията представи предложение за Рамкова директива за почвите (COM(2006) 232), в която бе заложено определение на „замърсен терен“ и изискване за изготвяне на списък с такива терени на националната територия. Приемането на тази директива би осигурило необходимото правно основание за по-нататъшно приемане – при необходимост и след обмен на информация с държавите членки – на общи технически елементи в ЕС за оценка на риска от замърсяване на почвите, без това да засяга допустимостта на риска.

Моля вж. също отговор на Комисията по параграф 5.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### 26.

Комисията приветства факта, че двадесет от двадесет и два завършени и одитирани проекта напълно или до голяма степен (>90 %) са постигнали крайните си цели.

### 27.

Проектите за възстановяване на изоставени промишлени терени имат нужда от дълъг период за постигане на очакваните резултати.

### Капе 1

Примерът с бившото промишлено пристанище (Barrow-in-Furness, Обединеното кралство) показва затруднението при изпълнение на проекти в контекста на икономическа криза.

### Капе 2

По отношение на примера с бившата петролна рафинерия (Braunsbedra, Германия), изследването на маркетинговите възможности на рехабилитираните райони бе условие за финансиране. Въпреки това към момента на одобряване на финансирането управляващият орган не може да предвиди събитията, които могат да възникнат след години. Независимо от определените критерии, единствената възможна проверка е относно изпълнимостта на маркетинговото изследване.

### Капе 3

Примерът с бившия металургичен завод (Barnsley, Обединеното кралство, обозначен като „Рененсансов град“ съгласно регионалния план за развитие) показва затруднението при изпълнение на проекти в контекста на икономическата криза. Повишаването на привлекателността на даден регион е част от целите, преследвани от ЕФРР, която невинаги може да се измери в количествени стойности.

По отношение на бившия стоманолееен завод (Dortmund, Германия) реализирането на проекта зависи частично от външни фактори, които не могат да бъдат повлияни нито от държавата членка, нито от Комисията. Фактът, че едва 22 % от наличната площ е била продадена до средата на 2011 г., може да се обясни с икономическата криза.

### 31.

Проектите за възстановяване на изоставени промишлени терени имат нужда от дълъг период за постигане на своите резултати и въздействия. Създаването на работни места е дългосрочна цел, и по-специално когато проектите целят да подобрят средата на икономическата дейност.

### 32.

Комисията приветства констатацията на Палатата.

### 38.

Службите на Комисията наскоро публикуваха работен документ на службите на Комисията (SWD(2012) 101 окончателен/2), в който се съдържат „Насоки относно най-добрите практики за ограничаване, смекчаване или компенсиране на запечатването на почвата“. В този документ са описани подходите, прилагани в държавите членки, включително и предотвратяването на прехвърлянето на зелени площи и последващо запечатване на (част от) повърхността и повторното използване на вече застроени площи, като например изоставени промишлени терени.

### 39.

Комисията отбелязва, че в поне две от петте одитирани държави членки има действащи разпоредби за насърчаване на временно използване за зелени площи на възстановени изоставени промишлени терени.

### 40.

Комисията отбелязва, че ограниченията на националните и/или регионалните бюджети, наличието на регистри за изоставени промишлени терени и несигурността относно собствеността върху земята винаги оказват въздействие върху изпълнението на проектите.

### 40. Второ тире

Комисията отбелязва, че предложената Рамкова директива за почвите (COM(2006) 232) би задължила държавите членки да идентифицират замърсените терени в рамките на цялата територия и да направят този списък обществено достояние (вж. отговор на Комисията на параграф 24). Изоставените промишлени терени често са замърсени и би следвало също да бъдат идентифицирани.

### 43.

Комисията се позовава на отговорите си по точки 24 и 40: тя посочва, че предложената Рамкова директива за почвите би задължила държавите членки да идентифицират замърсени терени в рамките на цялата си територия и да направят този списък обществено достояние.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### Каре 5

В случая с Полша, макар и да има инициативи на местно равнище, един национален регистър със сигурност ще подобри определянето на приоритети.

Въпреки това „Националната концепция за териториално развитие за 2030 г.“, приета от полското правителство през март 2012 г., ще гарантира координацията на планирането и интегрирания подход на възстановените райони.

### 44.

Комисията се позовава на отговорите си на точка 43:

### Каре 6

Комисията се позовава на отговорите си по точка 40, второ тире:

### 45.

Решенията за критериите за подбор на проекти, съфинансирани от ЕФРР, се вземат от комитетите за наблюдение на програмите. Комисията препоръчва критериите за подбор да включват концепции като добавена стойност, икономическа изгодност и екологична устойчивост, както и прилагането на най-добри практики.

Комисията предприема различни инициативи отвъд правните инструменти за насърчаване на добри практики в това отношение. Например, в съобщението ѝ „Кохезионната политика и градовете: приносът на градовете и населените места в сферата на растежа и заетостта в регионите“ (COM(2006) 385 final) се насърчава рехабилитацията на изоставени промишлени терени вместо използването на зелени площи, както и координацията на земеползването и кохезионните политики при управлението на разрастването на градовете. Службите ѝ също организираха и публикуваха онлайн експертен доклад за резултатите от семинара „Конференция на регионите за икономическа промяна“ от 2010 г. относно „Повторно използване на изоставени промишлени терени и сгради“, в който се представят добри практики.

### 45. Първо тире

Това определяне на приоритетността на проектите и решението за нивото на финансиране от ЕС на проектно равнище спада към компетенциите на органите, които отговарят за програмата.

### 48. Второ тире

Комисията признава, че в миналото са били налице някои слабости при определянето на размера на безвъзмездни средства, което се дължи отчасти и на регулаторната рамка. За проектите, които са генерирали значителни нетни приходи през периода 2000–2006 г., максималните нива на съфинансиране са били установени съгласно член 29 от Регламент (ЕО) № 1260/1999. Оценката на недостига от финансиране е заложена в регламента за периода 2007–2013 г.

### Каре 7

По отношение на публичния поземлен резерв (Halton, Обединеното кралство) методите за компенсиране на недостига от финансиране, прилагани от 2007 г. насам, не се прилагат по същия начин за периода 2000–2006 г. Съфинансирането от ЕФРР е под максималното ниво на финансиране, предвидено в член 29 от Регламент (ЕО) № 1260/1999, и следователно действително е взет предвид потенциалният приход съгласно приложимите разпоредби.

По отношение на бившата планирана атомна електроцентраля (Arneburg, Германия), методите за компенсиране на недостига от финансиране, които се прилагат от 2007 г. насам, не се прилагат по същия начин през периода 2000–2006 г. (вж. член 29, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1260/1999).

### 49.

Комисията признава, че в миналото са били налице някои слабости при определянето на размера на безвъзмездни средства, което се дължи отчасти и на регулаторната рамка. За проекти, които генерират значителни нетни приходи, максималните нива на съфинансиране са установени съгласно член 29, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1260/1999, който се прилага при следните три случая. Методите за компенсиране на недостига от финансиране са заложили в регламента за периода 2007–2013 г.

### 49. Първо тире

Комисията отбелязва, че при осем от 15 одитирани проекти, при които бенефициентът е извършил оценка на недостига от финансиране, Палатата не е направила констатации относно възможни приходи, генерирани по други проекти, реализирани от същия предприемач.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### 49. Второ тире

Пазарната стойност на земята наистина изисква независима оценка. Комисията отбелязва, че при 22 от 27 одитирани проекта Палатата не е направила констатации относно тази оценка.

### Каре 8

По отношение на бившата въгледобивна мина/коксова пещ (Sheffield, Обединеното кралство), моля погледнете отговора по каре 7.

### Каре 9

По отношение на бившия открит рудник (Rotherham, Обединеното кралство) допустимостта на закупената земя е трябвало да бъде оценена съгласно схемата за държавни помощи в съответствие с правило № 5 (Регламент (ЕО) № 1685/2000). Предвид схемата за държавни помощи земята е трябвало да бъде оценена на нула или при определени условия на по-ниска от действителната цена за закупуване или пазарната стойност.

По отношение на бившия стоманолеярнен завод (Dortmund, Германия), Комисията ще предприеме последващи действия по този въпрос.

### 50.

Принципът „замърсителят плаща“, заложен в член 191, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), е водещ принцип на политиката в областта на околната среда. Отнася се до действие на ЕС и частноправните субекти не могат да се позоват на този член, за да изключат прилагането на национална правна уредба в областта на политиката на околната среда, когато липсва правна уредба на ЕС, приета на основание същия член<sup>2</sup>. С други думи този член е от задължителен характер на ниво държава членка дотолкова, доколкото се прилага чрез вторични актове на ниво ЕС, например чрез директиви (например Директива 2004/35/ЕО относно екологичната отговорност, Рамкова директива 2000/60/ЕО за водите, Рамкова директива 2008/98/ЕО относно отпадъците, Директива 2006/21/ЕО относно отпадъците от миннодобивните индустрии и др.).

Съгласно Насоките на Общността относно държавната помощ за защита на околната среда<sup>3</sup>, при липсата на такъв вторичен акт на ниво ЕС прилагането на принципа „замърсителят плаща“ е адекватно дотолкова, доколкото е определено в приложимото национално законодателство.

<sup>2</sup> Решение на Съда на Европейския съюз от 9 март 2010 г. по Дело С-378/08, параграф 46.

<sup>3</sup> ОВ С 82, 1.4.2008 г., стр. 1—33.

### 51.

В допълнение към коментарите по параграф 50 предложението на Комисията за Рамкова директива за почвите би осигурило създаването на целесъобразен икономически механизъм за финансиране на разследването и санирането на „увредени терени с неизвестен извършител“ (т.е. замърсени терени, при които съгласно принципа „замърсителят плаща“ не може да се идентифицира физическото или юридическото лице, отговорно за замърсяването или то не може да понесе отговорност съгласно законодателството на ЕС или националното законодателство, или не може да покрие разходите за разследването или за санирането).

### 53.

Комисията е съгласна, че органите, които отговарят за програмата, трябва да бъдат бдителни, за да бъде намален посоченият риск.

### 54.

Както е посочено от Палатата в параграфи 53–55, одитираните проекти се сблъскват с редица усложнения, и по-специално по отношение на споразумения между продавачи и предприемачи на замърсена земя.

### Каре 10

По отношение на бившия стоманолеярнен завод (Dortmund, Германия), Комисията ще предприеме последващи действия по този въпрос.

### 55.

Комисията винаги препоръчва оценка на стойността на земята (и на сградите) от независим квалифициран оценител или надлежно упълномощено длъжностно лице (правило № 5 от Регламент (ЕО) № 1685/2000).

### Каре 11

По отношение на бившия химически завод (Widnes, Обединеното кралство) и бившата въгледобивна мина/коксова пещ (Sheffield, Обединеното кралство) Комисията ще предприеме последващи действия по този въпрос.

По отношение на бившия открит рудник (Rotherham, Обединеното кралство), управляващият орган е информирал Комисията, че е предприел стъпки да уведоми за този случай Агенцията за жилищата и общностите (новия орган, който е отговорен за собствеността).

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

#### 57.

Комисията счита, че включването на клауза за възстановяване в писмото за отпускане на безвъзмездни средства, издадено от управляващия орган, е пример за добра практика, която държавите членки могат ефективно да включат в националните си правила.

За програмния период 2000–2006 г. член 29, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1260/1999 ограничава приноса на ЕС за проекти, генериращи приходи, в зависимост от приоритетната цел и сектора на инвестицията. За периода 2007–2013 г. в член 55, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 са заложени общи насоки относно третирането на приходи, които не са осчетоводени към момента на представяне на проекта. Допълнителните насоки за стандартизирания подход към изчисляване на недостига от финансиране и генериращите приходи проекти са представени през 2008 г. в ръководството за анализ по разходи и ползи, което се прилага във всички държави членки, но може да бъде приспособено към специфичните национални условия. Следователно някои държави членки са издали собствено ръководство за анализ по разходи и ползи, поради което се наблюдават известни различия между държавите членки. Ясни и цялостни насоки за генериращи приходи проекти бяха публикувани в началото на програмния период 2007–2013 г. (COCOF 07/0074/09 и 08/0012/02).

#### 58.

Комисията счита, че за проектите, при които не могат да се очакват или изчислят приходи към момента на одобряването им, управляващият орган следва да има възможността да провери след приключване на проекта дали са генерирани приходи. Този период, посочен в регламента, е адекватен, тъй като осигурява баланс между нуждата от преглед на възможните приходи при действителното им възникване и основателното очакване управляващия орган и бенефициентите да приключат проектите след завършването им.

#### 59.

Възстановяването на военни и промишлени терени или изоставени промишлени терени е първата стъпка към повишаването на привлекателността на даден регион. Това представлява предпоставка за развитието на дейности, които създават работни места.

#### 60.

Някои проекти бяха засегнати от забавянния поради ограничения във финансирането в контекста на икономическата криза, а създаването на работни места е дългосрочна цел на тези проекти.

#### 61.

Прилагането на практика на принципа „замърсителят плаща“ е трудно предизвикателство. Често не е възможно физическото или юридическото лице, което първоначално е било отговорно за причиняване на замърсяването, да бъде задължено да плати за санирането, тъй като в много случаи това физическо или юридическо лице вече не съществува или може да докаже, че се е съобразило с правилата, приложими към датата на замърсяването.

#### 62.

Комисията счита, че включването на клауза за възстановяване в писмото за отпускане на безвъзмездни средства, издадено от управляващия орган, е пример за добра практика, която държавите членки могат ефективно да включат в националните си правила.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### 64.

Приема се, че сертифицирането е добра практика. Въпреки това липсата на сертифициране и различията в националните стойности за проверка на замърсяването на почвите не означава автоматично, че обеззаразяването и възстановяването не са извършени правилно. В предложението на Комисията за Рамкова директива за почвите (COM(2006) 232) е заложено определение на „замърсен терен“ и изискване за изготвяне на списък с такива обекти на националната територия на държавите членки.

### 65.

Развитието на проектите винаги се осъществява в контекста на икономическа несигурност и икономически спад заедно с въздействието от намаляването на дефицита на национално ниво върху приоритетите на публичните политики.

Понятието „интегриран план за градско развитие“ е заложено в стратегическите насоки на Общността и в член 44 от Регламент (ЕО) № 1828/2006. Инструментът за финансов инженеринг JESSICA може да се прилага единствено в региони, в които е създаден такъв план. Освен това съгласно член 8 от Регламент (ЕО) № 1080/2006 ЕФРР може да подкрепя разработването на интегрирани и устойчиви стратегии за справяне с голямата концентрация от икономически, екологични и социални проблеми в градските райони, включително и рехабилитацията на физическата среда и преустройството на изоставени промишлени терени.

### Препоръка 1 към държавите членки

Комисията е съгласна с тази препоръка към държавите членки и вече е призовала за интегриран подход за развитие не само в стратегическата рамка на Общността, но и в регламента на Комисията.

### Препоръка 1 а) към Комисията

Комисията е съгласна с препоръката на Палатата, но посочва, че през 2006 г. е представила предложение за Рамкова директива за почвите (COM(2006) 232), която ще осигури правно основание за предлагане на стандарти в ЕС за определяне на замърсени терени, създадения от тях риск и методи за саниране.

Тази директива ще хармонизира определението на „замърсен терен“ в целия ЕС и ще задължи наред с всичко останало държавите членки да санират замърсените терени. Директивата също така ще позволи на Комисията да приеме – при необходимост и след обмен на информация с държавите членки – общи технически елементи на ЕС за оценка на риска от замърсяване на почвите.

Комисията подчертава, че приемането на специално законодателство на ЕС относно почвите зависи от съзакондателите.

### Препоръка 1 б) към Комисията

Изоставените промишлени терени често се намират в градски райони. Комисията вече насърчава интегрирано устойчиво градско развитие чрез текущите основни програми. Този подход ще бъде значително укрепен през периода 2014–2020 г. с изискването поне 5 % от средствата по ЕФРР на държавите членки да се отделят за интегрирани действия за устойчиво градско развитие. Интегрираното градско развитие също се насърчава чрез финансовия инструмент JESSICA, който изисква създаването на интегриран план за градско развитие.

Освен това Комисията настоятелно призовава държавите членки да включат възстановяването на изоставени промишлени терени като ключова част от интегрирания подход за градско развитие, тъй като „възстановяването на изоставени промишлени терени“ е включено в един от четирите инвестиционни приоритети, специфични за градската среда.

### Общ отговор на §66 и §67.

Външните фактори, които са извън компетенциите на органите, които отговарят за програмата, като ограничения на националните и/или регионалните бюджети и несигурност относно собствеността на земята, винаги влияят върху изпълнението на проекти за възстановяване.

Предложената Рамкова директива за почвите (COM(2006) 232) ще задължи държавите членки да идентифицират замърсени терени в рамките на цялата си територия и да направят този списък обществено достояние. Изоставените промишлени терени често са замърсени и би следвало също да бъдат идентифицирани.

### 68.

Решенията за критериите за подбор на проекти, съфинансирани от ЕФРР, са взети от комитетите за наблюдение на програмите. Комисията препоръчва критериите за подбор да включват концепции като добавена стойност, икономическа изгодност и екологична устойчивост, както и прилагането на най-добри практики.

Комисията също е поела инициативи извън правната рамка да насърчи добрите практики, като например предпочитание към рехабилитацията на изоставени промишлени терени вместо използването на зелени площи, както и координацията на земеползването.



## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### Препоръка 2 б) към държавите членки

Комисията припомня, че службите ѝ наскоро публикуваха работен документ на службите на Комисията (SWD(2012) 101 окончателен/2), в който се съдържат „Насоки относно най-добрите практики за ограничаване, смекчаване или компенсиране на запечатването на почвата“. В този документ са описани подходите, прилагани в държавите членки, включително и предотвратяването на преустройство на зелени площи и последващо запечатване на (част от) повърхността и повторното използване на вече застроени площи, като например изоставени промишлени терени.

### Препоръка 2 към Комисията и държавите членки

Комисията е поела инициативи извън правната рамка да насърчи добрите практики, като например предпочитание към рехабилитацията на изоставени промишлени терени вместо използването на зелени площи, както и координацията на земеползването.

### 70.

Комисията признава, че в миналото са били налице някои слабости при определянето на нивата на безвъзмездни средства, което се дължи отчасти и на регулаторната рамка. За проектите, които са генерирани значителни нетни приходи през периода 2000–2006 г., максималните нива на съфинансиране са били установени съгласно член 29, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1260/1999. Методите за компенсиране на недостига от финансиране са заложи в регламента за периода 2007–2013 г.

### 71.

Комисията счита, че включването на клауза за възстановяване в писмото за отпускане на безвъзмездни средства, издадено от управляващия орган, е пример за добра практика, която държавите членки могат ефективно да включат в националните си правила. Въпреки това съгласно принципа на споделено управление, тъй като управляващите органи издават решения за отпускане на безвъзмездни средства, те следва да наблюдават прилагането на клаузата за възстановяване при мониторинга на изпълнението на проекти.

Комисията счита, че за проектите, при които не могат да се очакват или изчисляват приходи към момента на одобряването им, управляващият орган следва да има възможността да провери след приключване на проекта дали са генерирани приходи. Този период, посочен в регламента, е адекватен, тъй като осигурява баланс между нуждата от преглед на възможните приходи при действителното им възникване и основателното очакване управляващият орган и бенефициентите да приключат проектите след завършването им.

### 72.

Комисията отбелязва, че органите, отговорни за програмата, трябва да бъдат бдителни, за да бъде намален посоченият риск, свързан със сложни споразумения между замърсители, собственици на земя и предприемачи.

Комисията винаги препоръчва оценка на стойността на земята (и на сградите) от независим квалифициран оценител или надлежно упълномощено длъжностно лице (правило № 5 от Регламент (ЕО) № 1685/2000).

### 73.

Комисията е съгласна, че правилата за държавна помощ винаги трябва да се спазват от националните органи, тъй като те са част от регулаторните задължения, свързани със структурните фондове.

### Препоръка 3 д) към държавите членки

Комисията счита, че включването на клауза за възстановяване в писмото за отпускане на безвъзмездни средства, издадено от управляващия орган, е пример за добра практика, която държавите членки могат ефективно да включат в националните си правила. Въпреки това съгласно принципа на споделено управление, тъй като управляващите органи издават решения за отпускане на безвъзмездни средства, те следва да наблюдават прилагането на клаузата за възстановяване при мониторинга на изпълнението на проекти.

### Препоръка 3 а) към Комисията

По отношение на определянето на общите принципи за прилагането на принципа „замърсителят плаща“ Комисията счита, че тези принципи вече са въведени.

### Препоръка 3 б) към Комисията

Комисията вече е изпълнила препоръката на Палатата. Спазването на правилата за държавна помощ винаги е било регулаторно изискване. През програмния период 2007–2013 г. в регулаторната рамка на Комисията се изиска да бъдат взети предвид методите за компенсиране на недостига от финансиране. В съгласие с държавите членки Комисията е предоставила ясни и изчерпателни насоки за генериращите приходи проекти в началото на програмния период (COCOF 07/0074/09 и 08/0012/02).



Европейска сметна палата

Специален доклад № 23/2012

Допринесли ли са успешно структурните мерки на ЕС за възстановяването на изоставени промишлени и военни терени?

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз

2013 г. — 55 стр. — 21 × 29,7 см

ISBN 978-92-9241-088-9

doi:10.2865/56025



## КАК ДА СЕ СДОБИЕМ С ПУБЛИКАЦИИТЕ НА ЕС?

### **Безплатни публикации:**

- чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- от представителствата или делегациите на Европейския съюз.  
Можете да получите координатите им, като посетите следния адрес:  
<http://ec.europa.eu> или като изпратите факс на следния номер: +352 2929-42758.

### **Платени публикации:**

- чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Платени абонаменти (например годишните издания на сериите на *Официален вестник на Европейския съюз*, *Сборника съдебна практика на Съда на Европейския съюз*):**

- чрез някой от търговските представители на Службата за публикации на Европейския съюз ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_bg.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_bg.htm)).

НА ТЕРИТОРИЯТА НА ЕВРОПА ИМА ВСЕ ПОВЕЧЕ И ПОВЕЧЕ ПРОМИШЛЕНИ И ВОЕННИ ОБЕКТИ, КОИТО НЕ СЕ ИЗПОЛЗВАТ (ТАКА НАРЕЧЕНИТЕ ИЗОСТАВЕНИ ПРОМИШЛЕНИ ТЕРЕНИ) И КОИТО СЕ НУЖДАЯТ ОТ ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ. ГОЛЯМА ЧАСТ ОТ ТЕЗИ ИЗОСТАВЕНИ ПРОМИШЛЕНИ ТЕРЕНИ СА ЗАМЪРСЕНИ. С ПОМОЩТА НА СТРУКТУРНИТЕ МЕРКИ НА ЕС СЕ НАСЪРЧАВА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕТО ИМ С ЦЕЛ ЗАЩИТА НА ЧОВЕШКОТО ЗДРАВЕ И ОКОЛНАТА СРЕДА И НАМАЛЯВАНЕ НА РАЗРАСТВАНЕТО НА ГРАДСКИТЕ ЗОНИ.

ПАЛАТАТА НАПРАВИ ОЦЕНКА НА ТОВА ДАЛИ СА ПОСТИГНАТИ ЦЕЛИТЕ НА ФИНАНСИРАНИТЕ ОТ ЕС ПРОЕКТИ ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ, ДАЛИ НАСОЧВАНЕТО НА ПРЕДОСТАВЕНАТА ОТ ЕС ПОДКРЕПА Е ОСНОВАНО НА СТРОГИ КРИТЕРИИ И ДАЛИ ПОСТИГАНЕТО НА РЕЗУЛТАТИТЕ Е ОСЪЩЕСТВЕНО НА ВЪЗМОЖНО НАЙ-НИСКАТА ЦЕНА ЗА БЮДЖЕТА НА ЕС.



ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА



Служба за публикации

ISBN 978-92-9241-088-9



9 789292 410889