



DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET

Særberetning nr. 23

2012

ISSN 1831-0796

HAR EU'S STRUKTURFORANSTALTNINGER
TIL RETABLERING AF INDUSTRIELLE
OG MILITÆRE BROWNFIELDOMRÅDER
GIVET GODE RESULTATER?



Særberetning nr. 23 // 2012

HAR EU'S STRUKTURFORANSTALTNINGER TIL RETABLERING AF INDUSTRIELLE OG MILITÆRE BROWNFIELDOMRÅDER GIVET GODE RESULTATER?

(artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF)

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-post: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Særberetning nr. 23 // 2012

Yderligere oplysninger om EU fås på internet via Europaserveren (<http://europa.eu>)

Katalogoplysninger findes bagest i denne publikation
Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2013

ISBN 978-92-9241-090-2
doi:10.2865/56078

© Den Europæiske Union, 2012
Eftertryk tilladt med kildeangivelse

Printed in Luxembourg

INDHOLD

Punkt

GLOSSAR

I-IV RESUMÉ

1-12 INDLEDNING

1-3 BROWNFIELDOMRÅDER I EU

4-6 EU-INTERVENTIONER TIL RETABLERING AF INDUSTRIELLE OG MILITÆRE BROWNFIELDOMRÅDER

7-12 EU-STRUKTURFORANSTALTNINGER TIL MEDFINANSIERING AF RETABLERING AF BROWNFIELDOMRÅDER

13-17 REVISIONENS OMFANG OG MÅL

18-58 BEMÆRKNINGER

18-34 OPFYLDTE DE RETABLERINGSPROJEKTER, SOM EU MEDFINANSIEREDE, DERES MÅL?

22-25 OPRYDNINGSRISULTATER BLEV IKKE ALTID CERTIFICERET KORREKT

26-30 DE FLESTE PROJEKTER OPFYLDTE DERES MÅL MED HENSYN TIL FYSISKE OUTPUT, MEN I MANGE TILFÆLDE ER DEN ØNSKEDE ANVENDELSE AF DE SANEREDE AREALER OG BYGNINGER ENDNU IKKE OPNÅET

31 DE ØKONOMISKE AKTIVITETER HAR SKABT FÆRRE JOB END FORVENTET

32-34 ALLE PROJEKTERNE HAVDE NØGLEKARAKTERISTIKA MED POSITIV BETYDNING FOR DERES BÆREDYGTIGHED

35-45 VAR MÅLRETNINGEN AF EU'S STØTTE TIL RETABLERING AF INDUSTRIELLE OG MILITÆRE OMRÅDER BASERET PÅ ROBUSTE KRITERIER?

37-42 ALLE MEDLEMSSTATERNE HAR EN POLITIK FOR RETABLERING AF BROWNFIELDOMRÅDER, SOM ER BASERET PÅ EN RÆKKE ANERKENDTE PRINCIPPER ...

43-44 ... MEN MANGLEN PÅ FULDSTÆNDIGE OG HENSIGTSMÆSSIGE REGISTRE, SOM OGSÅ OMFATTER FORURENEDE BROWNFIELDOMRÅDER, GØR DET VANSKELIGT AT FORETAGE PRIORITERINGER

45 DER KAN GØRES MERE FOR AT FREMME BEDSTE PRAKSIS MED HENSYN TIL RETABLERING

46–58 BLEV RESULTATERNE OPNÅET MED DE LAVEST MULIGE OMKOSTNINGER FOR EU-BUDGETTET?

48 DET BLEV IKKE ALTID VURDERET, OM DER VAR BEHOV FOR OFFENTLIG STØTTE, HERUNDER EU-MIDLER, OG ...

49 ... DE FINANSIERINGSKLØFTBEREGNINGER, DER BLEV FORETAGET, VAR MANGELFULDE

50–55 MYNDIGHEDERNE ER OPMÆRKSOMME PÅ PRINCIPPET OM, AT FORURENEREN BETALER, MEN I DE UNDERSØGTE TILFÆLDE AFHOLDT FORURENEREN IKKE DE FULDE UDGIFTER TIL RENSNING AF JORD

56 MANGELFULD ANVENDELSE AF STATSSTØTTEREGLER

57–58 DER ER KUN BEGRÆNSEDE MULIGHEDER FOR AT KRÆVE TILBAGEBETALING AF DEN OFFENTLIGE STØTTE, NÅR RETABLERINGSPROJEKTER SKABER STØRRE INDTÆGTER END FORVENTET

59–73 KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER**59–63 SAMLET KONKLUSION****64–65 OPFYLDELSE AF MÅLENE FOR RETABLERING AF INDUSTRIELLE OG MILITÆRE OMRÅDER****66–68 KRITERIER FOR TILDELING AF EU-STØTTE TIL RETABLERING AF INDUSTRIELLE OG MILITÆRE OMRÅDER****69–73 OMKOSTNINGERNE I FORHOLD TIL DE OPNÅEDE RESULTATER**

BILAG I — STRUKTURFORANSTALTNINGERNES FINANSIERING TIL RETABLERING AF INDUSTRIELLE OG MILITÆRE OMRÅDER (PERIODERNE 2000-2006 OG 2007-2013)

BILAG II — DE 27 PROJEKTER I DEN REVIDEREDE STIKPRØVE

KOMMISSIONENS SVAR

GLOSSAR

Brownfieldområde: Et område, som er forladt eller underudnyttet på grund af tidligere aktiviteter på selve området eller i nærheden (i denne beretning industrielle eller militære aktiviteter), og som kun kan bringes i anvendelig stand ved hjælp af en intervention. Området kan være forurenat.

Concerted Action on Brownfield and Economic Regeneration Network (CABERNET): Europæisk ekspertnetværk, der beskæftiger sig med emner vedrørende retablering af brownfieldområder. Netværkets mål er at styrke retableringen af brownfieldområder i sammenhæng med princippet om bæredygtig udvikling gennem udveksling af erfaringer fra hele Europa, udvikling af nye værktøjer og forvaltningsstrategier og udarbejdelse af en begrebsmæssig ramme for koordinerede forskningsaktiviteter. CABERNET modtog oprindelig støtte fra EU under femte rammeprogram for forskning.

Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU): Finansielt instrument, der har til formål at fremme den økonomiske og sociale samhørighed mellem EU's regioner. EFRU-interventioner gennemføres primært via operationelle programmer, som omfatter en lang række projekter.

EEA: Det Europæiske Miljøagentur. EEA's medlemmer er EU's 27 medlemsstater plus Island, Liechtenstein, Norge, Schweiz og Tyrkiet.

Finansieringskløft-metoden: Metode til sikring af, at indtægtsskabende projekter kun får de offentlige midler, som er nødvendige, og ikke overfinansieres uberettiget. Støtten til et projekt må ikke være større end differencen mellem de diskonterede udgifter og de diskonterede nettoindtægter.

Forurenat areal: Et område, hvor forekomsten af farlige stoffer forårsaget af menneskelige aktiviteter er dokumenteret og af et sådant omfang, at den vurderes at udgøre en alvorlig fare for menneskers sundhed eller miljøet. Risikoen vurderes under hensyntagen til jordens nuværende og godkendte fremtidige anvendelse. De mest almindelige typer forurenede arealer er industrielle og militære brownfieldområder, lossepladser og landbrugsjord.

Forvaltnings-myndighed: En national, regional eller lokal myndighed eller et offentligt eller privat organ, som medlemsstaten udpeger til at forvalte et operationelt program.

Greenfieldområde: Et ikke-byggemodnet område, der ligger i en by eller et landdistrikt og anvendes til landbrug eller landskabsarkitektur eller ligger hen som vild natur.

Network for Industrially Contaminated Land in Europe (NICOLE): Forum, der beskæftiger sig med emner vedrørende forvaltning af forurenat jord i Europa. Forumets mål er at fremme samarbejdet mellem erhvervslivet, den akademiske verden og tjenesteyderne om udvikling og anvendelse af bæredygtige teknologier til forvaltning af jord, der er forurenat af industri- og handelsaktiviteter. NICOLE modtog oprindelig støtte fra EU under fjerde rammeprogram for forskning.

Offentlig-privat partnerskab: En enhed, som ejes i fællesskab af en offentlig og en privat partner, og som er oprettet til at udføre retableringsarbejde.

Operationelt program (OP): Et investeringsprogram, som udarbejdes af en medlemsstat, der modtager struktur-fondsmidler, og godkendes af Kommissionen, og som omfatter et sammenhængende sæt prioriterede felter med flerårige foranstaltninger.

Programmerings-periode: En flerårig ramme, inden for hvilken udgifterne til strukturfondene og Samhørighedsfonden planlægges og afholdes.

Retablering/oprydning/sanering: Som anvendt i denne beretning kan »retablering« af et industrielt eller militært område omfatte to typer foranstaltninger, afhængigt af områdets tilstand:

- a) Oprydning: Foranstaltning, der gennemføres for at stabilisere jorden og fjerne, kontrollere, inddæmme eller reducere de forurenende stoffer i jord, overfladevand, grundvand, vegetation og bygninger, så det forringede område ikke længere udgør en alvorlig fare for mennesker eller miljøet under hensyntagen til jordens nuværende og godkendte fremtidige anvendelse.
- b) Sanering: Foranstaltning, der gennemføres på et ikke-forurenet areal — eller på et forurenet areal efter oprydning — for at gøre jorden og bygningerne klar til deres endelige anvendelse. Sanering kan omfatte nedrivning af gamle bygninger, landskabsarkitektur, arealopdeling, anlæggelse af basal infrastruktur såsom forsyningsinstallationer og veje, og somme tider bygge- og anlægsarbejde.

Samhørigheds-fonden: Finansielt instrument, der har til formål at styrke den økonomiske og sociale samhørighed ved at finansiere miljø- og transportprojekter i medlemsstater med en BNI på under 90 % af EU-gennemsnittet.

Stort projekt: Et projekt, hvortil der ansøges om medfinansiering fra EFRU eller Samhørighedsfonden, og hvis samlede udgifter overstiger 50 millioner euro. Et stort projekt omfatter typisk flere arbejder, aktiviteter eller tjenesteydelser, som skal udfylde en uopdelelig økonomisk eller teknisk funktion og har klart definerede mål.

Struktur-foranstaltninger: I denne beretning: Interventioner gennemført af Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og af Samhørighedsfonden.

Støttemodtager: En offentligretlig eller privatretlig juridisk person, der fra EFRU eller Samhørighedsfonden modtager støtte til retablering af et brownfieldområde (alternative betegnelser er »projektleder« og i denne beretning også »udvikler«). Ofte sælger eller udlejer støttemodtageren grunde eller bygninger til investorer, når området er retableret.

RESUMÉ

I.

I de seneste årtier er flere og flere industrielle og militære områder kommet til at ligge forladte hen (som såkaldte brownfieldområder). Antallet af brownfieldområder i EU-landene skønnes at spænde fra nogle få hundrede i små medlemsstater til nogle få hundrede tusinde i større medlemsstater med en rig industriarv. Mange brownfieldområder er forurenede. For at beskytte menneskers sundhed og miljøet og for at modvirke planløs byspredning fremmer EU's strukturforanstaltninger retablering og genanvendelse af brownfieldområder.

II.

Formålet med Rettens revision var at vurdere, om projektmålene blev opfyldt, om målretningen af EU's støtte var baseret på robuste kriterier, og om resultaterne blev opnået med de lavest mulige omkostninger for EU-budgettet. Retten undersøgte selv resultaterne af 27 retableringsprojekter og gennemgik de værktøjer i medlemsstaterne, som vedrører retablering af brownfieldområder og danner rammen om de medfinansierede interventioner.

III.

Retten konkluderede følgende:

- a) Oprydningsresultater certificeres ikke altid korrekt, og der er stor forskel på de nationale screeningsværdier for jordforurening. De fleste projekter opfyldte deres mål med hensyn til fysiske output, men i mange tilfælde er den ønskede anvendelse af de sanerede arealer og bygninger ikke opnået, og der er skabt færre job end forventet. To væsentlige faktorer forklarer delvis de beskedne resultater: den økonomiske tilbagegang og det forhold, at udviklingen af områderne ikke byggede på en grundig markedsanalyse - eller at man så bort fra denne analyse. Alle projekterne havde nogle karakteristika med positiv betydning for deres langsigtede bæredygtighed, men kun to tredjedele af projekterne indgik i en integreret udviklingsplan.
- b) I alle medlemsstaterne gennemføres brownfieldpolitikken primært ved hjælp af lokalplanlægningsinstrumenter, som fremmer anvendelsen af en række væsentlige bedste praksis, navnlig princippet om retablering af brownfieldområder frem for udvikling af greenfieldområder, mens midlertidig anvendelse af brownfieldområder sjældent fremmes. Manglen på fuldstændige og hensigtsmæssige registre, som også omfatter forurenede brownfieldområder, gør det imidlertid vanskeligt at foretage prioriteringer. Strukturforordningerne stiller ikke krav om en integreret udviklingsplan, og der ydes ikke tilstrækkelig støtte til genanvendelse af brownfieldområder frem for udvikling af greenfieldområder.
- c) Resultaterne kunne være opnået med lavere omkostninger for de nationale budgetter og EU-budgettet, eftersom tilskuddet i ni projekter ikke var fastsat på grundlag af en indtægtsberegning, og eftersom indtægtsberegningen var mangelfuld i halvdelen af de projekter, hvor der var foretaget en sådan. En del af udgifterne til miljøudbedring er desuden blevet dækket af nationale midler og EU-midler, fordi princippet om, at forureneren betaler, ikke er blevet anvendt fuldt ud, og fordi visse regler om statsstøtte ikke er blevet fulgt. Bestemmelserne i strukturforordningerne og de særlige klausuler i tilskudsbeslutningerne vedrørende retableringsprojekter giver ikke tilstrækkelige muligheder for at kræve tilbagebetaling af den offentlige støtte, når projekterne skaber større indtægter end forventet.

RESUMÉ

IV.

Retten fremsætter følgende anbefalinger:

- a) Medlemsstaterne bør anmode projektledere om at foretage markedsanalyser og overveje relevante muligheder for fremtidig anvendelse af de pågældende brownfieldområder. De bør stille krav om, at projekter til retablering af brownfieldområder indgår i en integreret udviklingsplan, og at oprydningsresultater certificeres af en kompetent myndighed eller et akkrediteret organ.
- b) Medlemsstaterne bør overveje at udarbejde strategier med klare mål vedrørende retablering af brownfieldområder, undgå anvendelse af greenfieldområder, medmindre dette er absolut nødvendigt, og i sådanne tilfælde stille krav om kompenserende foranstaltninger. De bør overveje foranstaltninger, der kan anvendes i forbindelse med problematiske privatejede områder, når ejeren ikke iværksætter de nødvendige aktioner, overveje oftere at anvende retablerede områder midlertidigt til greenfieldformål og oprette registre over brownfieldområder og forurenede arealer med standardiseret information, der kan lægges til grund for prioritering af interventioner.
- c) Medlemsstaterne bør for hvert projekt foretage en nøje beregning af finansieringskløften. De bør fastsætte som krav, at anvendelse af princippet om, at forureneren betaler, gøres til en betingelse for tildeling af EU-finansiering, og de bør anvende bestemmelserne i de statsstøtteordninger, som er aftalt med Kommissionen. De bør fastsætte tilbagebetalingsklausuler i alle tilskudsbeslutninger vedrørende retableringsprojekter, så de får mulighed for at genvurdere projekternes finansielle resultater i lyset af udviklingen over en længere periode (f.eks. 15 år) og får mulighed for at kræve tilbagebetaling af hele tilskudet eller en del af det, når projekterne skaber større indtægter end forventet. Kommissionen bør følge op på anvendelsen af sådanne tilbagebetalingsklausuler.
- d) Kommissionen bør i samarbejde med medlemsstaterne og på grundlag af videnskabeligt bevis og bedste praksis fremsætte forslag til EU-standarder for definition af forurenede arealer og fastlæggelse af de miljø- og sundhedsmæssige risici, som de udgør, og fremsætte forslag til en metode til fastlæggelse af oprydningsstandarder, som er specifikke for det relevante område og tager højde for dets endelige anvendelse. Kommissionen bør fremme anvendelsen af en metode til integreret udvikling ved at stille krav om, at medfinansierede projekter til retablering af brownfieldområder skal indgå i en integreret udviklingsplan.
- e) Kommissionen og medlemsstaterne bør støtte anvendelsen af bedste praksis i forbindelse med retablering af brownfieldområder og prioritere retablering af brownfieldområder frem for anvendelse af greenfieldområder.



Foto 1 — Et ikonisk tårn på et nedlagt kraftværk, der renoveres og omdannes til kunst- og kulturcenter (Łódź, Polen)

INDLEDNING

BROWNFIELDOMRÅDER I EU

1. I de seneste årtier er flere og flere industrielle og militære områder kommet til at ligge forladte hen (som såkaldte brownfieldområder). Antallet af brownfieldområder i EU-landene skønnes at spænde fra nogle få hundrede i små medlemsstater med en begrænset industriarv til nogle få hundrede tusinde i større medlemsstater med en rig industriarv¹. Områderne ligger ofte i regioner og byområder, som er i økonomisk og social tilbagegang. Retablering af industrielle og militære brownfieldområder har stor miljømæssig, økonomisk og social effekt.



Foto 2 — Gennem et rør pumpes renevæske ned i forurenede jord på et stålværk (Dunaujvaros, Ungarn)

2. Mange brownfieldområder er forurenede, og det vil kræve flere årtiers samordnet indsats at rette op på fortidens synder. Det Europæiske Miljøagentur (EEA) anslår, at der er 250 000 forurenede arealer, og at der er 3 millioner potentielt forurenede arealer, hvor det bør undersøges, om oprydning er påkrævet. I ca. 70 % af tilfældene skyldes forureningen militær eller industriel aktivitet².

¹ CABERNET (2006): »Sustainable Brownfield Regeneration« (baseret på data indsamlet af medlemsstaterne fra sidst i 90'erne til begyndelsen af 00'erne).

² EEA (2007): »Progress in management of contaminated sites« (CSI 015). Af andre forureningskilder kan nævnes lossepladser og landbrugsaktiviteter.

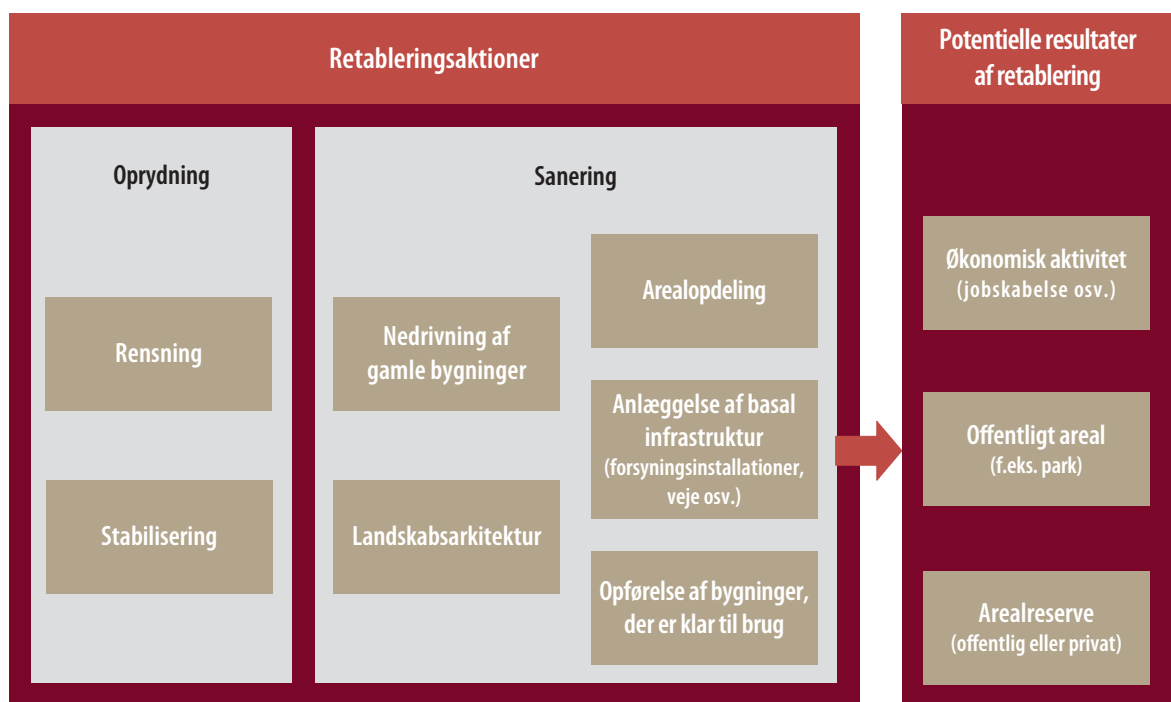
3. Retablering af brownfieldområder kan føre til forskellige resultater: Områderne kan anvendes til økonomiske aktiviteter, udlægges som offentlige arealer eller fungere som arealreserver. Når et område skal anvendes til økonomiske aktiviteter, vil saneringen omfatte opførelse af bygninger eller tage sigte på klargøring af grunde, der kan sælges til investorer. Dette kan gøres af en privat eller en offentlig projektleder. Kun økonomiske aktiviteter forventes at være jobskabende (jf. **figur 1**).

EU-INTERVENTIONER TIL RETABLERING AF INDUSTRIELLE OG MILITÆRE BROWNFIELDOMRÅDER

4. Retablering indgår som et aspekt i medlemsstaternes miljøpolitik og politik for fysisk planlægning.

FIGUR 1

AKTIONER TIL RETABLERING AF INDUSTRIELLE OG MILITÆRE OMRÅDER OG DE POTENTIELLE RESULTATER



Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

5. EU's miljødirektiver er især relevante, når der er forureningsproblemer på et område. Disse direktiver har fokus på forebyggelse af forurening³ samt forvaltning og kontrol af overfladevand og grundvand⁴.
6. Samhørighedspolitikken fremmer integrerede udviklingstiltag og genanvendelse af brownfieldområder frem for anvendelse af greenfieldområder⁵.



Foto 3 — Der forberedes nye konstruktioner på et tidligere kraftværk (Łódź, Polen).

³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/11/EF af 15. januar 2008 (EUT L 24 af 29.1.2008, s. 8) om ophævelse af Rådets direktiv 96/61/EF af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (EFT L 257 af 10.10.1996, s. 26), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24. november 2010 om industrielle emissioner (EUT L 334 af 17.12.2010, s. 17) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF af 21. april 2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader (miljøansvarsdirektivet) (EUT L 143 af 30.4.2004, p. 56).

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (EFT L 327 af 22.12.2000, s. 1) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/118/EF af 12. december 2006 om beskyttelse af grundvandet mod forurening og forringelse (EUT L 372 af 27.12.2006, s. 19).

⁵ Rådets beslutning 2006/702/EF af 6. oktober 2006 om Fællesskabets strategiske retningslinjer for samhørighed (EUT L 291 af 21.10.2006, s. 11). KOM(2004) 60 endelig - På vej mod en temastrategi for bymiljøet. KOM(1999) 344 endelig — Strukturfondene og deres samordning med Samhørighedsfonden — Retningslinjer for programmer for perioden 2000-2006. Kommissionens retningslinjer for fællesskabsinitiativet URBAN II, vedtaget den 28. april 2000.

EU-STRUKTURFORANSTALTNINGER TIL MEDFINANSIERING AF RETABLERING AF BROWNFIELDOMRÅDER

- 7.** Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) og Samhørighedsfonden kan medfinansiere retablering af brownfieldområder i de regioner i medlemsstaterne, som er støtteberettigede. I det følgende bruges udtrykket strukturforanstaltninger som betegnelse for foranstaltninger under disse fonde. Støtten kan nå op på 85 % af de støtteberettigede udgifter i de enkelte projekter⁶.
- 8.** I **tabel 1** vises det, hvor meget finansiering der i alt blev tildelt til retablering af brownfieldområder i de to perioder, som revisionen omfattede, og hvilke medlemsstater, der modtog mest støtte. En fuld oversigt over støtten fordelt på medlemsstater findes i **bilag I**.
- 9.** De medfinansierede projekter vedrørte forskellige retablingsaktiviteter:
- oprydning af ustabile og forurenede arealer (jf. **foto 2** og **9**)
 - sanering af områder⁷ (jf. **foto 7**)
 - eller fuld retablering af forurenede brownfieldområder ved hjælp af både oprydning- og saneringsforanstaltninger (jf. **foto 1, 3, 4, 5, 6, 8** og **10**).

⁶ Siden 2007 har medlemsstaterne kunnet investere en del af de midler, som de modtager fra EU's strukturforanstaltninger, i revolverende fonde under Jessicainitiativet, som støtter genanvendelse af finansielle ressourcer og fremskyndelse af investeringer i EU's byområder. Da revisionen fandt sted, var disse fonde stadig under oprettelse, og kun ganske få beskæftigede sig med retablering af brownfieldområder.

⁷ Boligprojekter var ikke berettigede til finansiell støtte fra EFRU og Samhørighedsfonden i de programmeringsperioder, som revisionen omfattede.

TABEL 1

FINANSIERING TILDELT TIL RETABLERING AF BROWNFIELDOMRÅDER — DE STØRSTE MODTAGERE AF STØTTE

	2000-2006	2007-2013
Tildelt finansiering	2,3 milliarder euro	3,4 milliarder euro
Største modtagere	Tyskland, Det Forenede Kongerige og Frankrig	Ungarn, Den Tjekkiske Republik, Tyskland, Rumænien, Italien og Polen

Kilde: Den Europæiske Revisionsret på grundlag af data indsamlet af Kommissionen.

10. Medfinansierede projekter indgår i operationelle programmer, der gennemføres under delt forvaltning, og Kommissionen bærer det endelige ansvar for budgetgennemførelsen⁸. Det vil nærmere bestemte sige, at:

- a) Kommissionen fører forhandlinger om og godkender de programmer, som medlemsstaterne har foreslået, og tildeler ressourcer.
- b) Medlemsstaterne/regionerne forvalter programmerne og gennemfører dem ved at udvælge projekter, som de derefter fører kontrol med og vurderer.
- c) Kommissionen er involveret i programovervågningen, indgår forpligtelser, afholder godkendte udgifter og efterprøver kontrolsystemerne.

11. I programmeringsperioden 2000-2006 havde Kommissionen en særlig procedure for godkendelse af samhørighedsfondsprojekter og store EFRU-projekter (projekter med samlede udgifter på over 50 millioner euro). I programmeringsperioden 2007-2013 skulle kun projekter til over 50 millioner euro godkendes af Kommissionen⁹.

12. To generaldirektorater i Kommissionen spiller en vigtig rolle i forbindelse med retablering af industrielle og militære områder:

- GD for Regionalpolitik og Bypolitik er ansvarligt for EU's budget på området regionalpolitik, som medfinansierer retablering af industrielle og militære områder.
- GD for Miljø er ansvarligt for EU's miljøpolitik. Det skal overvåge gennemførelsen af de relevante direktiver og opfyldelsen af deres specifikke mål, og det bliver hørt af GD for Regionalpolitik og Bypolitik om kvaliteten af forslag til operationelle programmer og store projekter¹⁰.

⁸ Artikel 17, stk. 1, i TEU og artikel 317 i TEUF.

⁹ Fra 1. januar 2007 til 25. juni 2010 var beløbet 25 millioner euro i forbindelse med miljøprojekter.

¹⁰ I programmeringsperioden 2000-2006 blev GD for Miljø også hørt af GD for Regionalpolitik og Bypolitik vedrørende projektansøgninger under Samhørighedsfonden.

REVISIONENS OMFANG OG MÅL

- 13.** Hovedformålet med Rettens revision var at vurdere, om EU's strukturforanstaltninger til retablering af industrielle og militære brownfieldområder har givet gode resultater.
- 14.** Retten undersøgte:
- om de retableringsprojekter, som EU medfinansierede, opfyldte deres mål
 - om målretningen af EU's støtte til retablering af industrielle og militære områder var baseret på robuste kriterier
 - om resultaterne blev opnået med de lavest mulige omkostninger for EU-budgettet.
- 15.** Revisionen blev foretaget fra marts til december 2011 i Kommissionen og i de fem medlemsstater, der tegnede sig for hovedparten af udgifterne til de projekter, der blev finansieret i programmeringsperioderne 2000-2006 og 2007-2013: Tyskland, Det Forenede Kongerige, Ungarn, Polen og Den Tjekkiske Republik.
- 16.** Retten undersøgte en stikprøve på 27 projekter, der blev støttet af EFRU eller Samhørighedsfonden og modtog i alt 231 millioner euro i EU-medfinansiering (jf. **bilag II**):
- Fire af de 27 projekter omfattede kun oprydningsaktioner, seks omfattede kun saneringsaktioner, og 17 omfattede både oprydnings- og saneringsaktioner.
 - 23 af de 27 projekter havde jobskabelse som et af deres mål.
 - fra programmeringsperioden 2000-2006 indeholdt stikprøven kun afsluttede projekter (22 projekter), hvorimod der var medtaget igangværende projekter fra programmeringsperioden 2007-2013 (fem projekter)¹¹.
 - 22 af stikprøvens EFRU-projekter blev kun godkendt af forvaltningsmyndighederne på medlemsstatsniveau, mens de sidste fem projekter (fire store EFRU-projekter og ét samhørighedsfondsprojekt) også blev godkendt af Kommissionen.

¹¹ Det tager normalt flere år at gennemføre et projekt. Retten var derfor nødt til at udtage stikprøvens afsluttede projekter fra programmeringsperioden 2000-2006, hvor Tyskland og Det Forenede Kongerige var de største modtagere og derfor blev udtaget til revisionen.



Foto 4 — Der anlægges veje og forsyningsinstallationer på et område, hvor der tidligere lå slaggedynger fra en kulmine (Jaworzno, Polen).

- 17.** Retten gennemgik projektsager hos Kommissionen, hos forvaltningsmyndigheden for det pågældende operationelle program og hos støttemodtagerne. Revisionsholdet interviewede repræsentanter for Kommissionen, repræsentanter for de regionale og lokale myndigheder, der var ansvarlige for fysisk planlægning, og repræsentanter for de offentlige eller private virksomheder, der var ansvarlige for udformningen og gennemførelsen af de udvalgte oprydning- og saneringsprojekter.

BEMÆRKNINGER

OPFYLDTE DE RETABLERINGSPROJEKTER, SOM EU MEDFINANSIEREDE, DERES MÅL?

- 18.** Retableringsresultater kan måles ved hjælp af outputindikatorer, som viser gennemførelsen af de fysiske aspekter, og resultatindikatorer, som bør gøre det muligt at vurdere, i hvor høj grad projektet har dækket de identificerede behov¹².
- 19.** Det er almindeligt anerkendt, at en række bedste praksis¹³ har en positiv indvirkning på de retablerede områders bæredygtighed og de langsigtede resultater. Blandt disse praksis kan nævnes:
- at rensningsarbejde certificeres af en kompetent myndighed eller et akkrediteret organ
 - at reglerne for fysisk planlægning i regionen overholdes
 - at der udarbejdes en integreret udviklingsplan, der kan tiltrække bestemte erhvervssektorer samt små og mellemstore virksomheder (SMV'er), som passer til områdets socioøkonomiske baggrund, idet der især lægges vægt på bestemte vidensområder, eksisterende kompetencer og forbindelser til lokale forskningsinstitutioner eller akademiske institutioner. Planen bør også omfatte udviklingstiltag i bolig-, transport- og fritidssektoren for at gøre området mere attraktivt og fremme jobskabelsen i lokalsamfundet
 - at området forsynes med tilstrækkelige faciliteter (tilkørselsveje, offentlig transport, elektricitet og vand, kloakering, bredbåndsforbindelse osv.).
- 20.** De retableringsaktiviteter, som en projektleder har forpligtet sig til at levere, kan betegnes som endogene faktorer, eftersom de i princippet er under vedkommendes direkte kontrol. Der er imidlertid mange andre faktorer, der har stor betydning for resultatopnåelsen, f.eks. de generelle økonomiske vilkår¹⁴. Projektlederen har ikke nødvendigvis nogen direkte indflydelse på disse eksogene faktorer.

¹² Eksempler på indikatorer: koncentrationsniveauer for forurenende stoffer efter oprydning, antal hektar retableret jord, antal kvadratmeter opført af projektleder, antal kvadratmeter opført af investorer efter projektets fuldførelse, brug af byggemodnede grunde og bygninger samt antal job i virksomhederne på området. *Kilde:* GD for Regionalpolitik og Bypolitik's metodebeskrivelser vedrørende overvågnings- og evalueringsindikatorer: »Arbejdsrapport nr. 3« for programmeringsperioden 2000-2006 og »Working Document No 2« for programmeringsperioden 2007-2013. »RESCUE-Administrative Tools and Incentives for Sustainable Brownfield Regeneration, EU 5th Research Framework Programme, Action 4, July 2005«.

¹³ Anbefalet af førende organisationer på dette felt, bl.a. Verdensbanken, CABERNET og NICOLE.

¹⁴ Det kan også være andre faktorer med relation til den region, som området ligger i, f.eks. arbejdsmarkedsforhold.

21. Med hensyn til projekterne i stikprøven undersøgte Retten:

- a) om eventuelt rensningsarbejde var blevet certificeret af en kompetent myndighed
- b) om projekterne havde opfyldt deres mål, især eventuelle jobskabelsesmål
- c) om der ved gennemførelsen af projekterne blev anvendt bedste praksis, som bidrog til at gøre resultaterne bæredygtige.



Foto 5 — På en grund, hvor der tidligere lå en batterifabrik, har man rensset jorden og anlagt en kommunal park (Marcali, Ungarn).

OPRYDNINGSRISIKOER BLEV IKKE ALTID CERTIFICERET KORREKT

- 22.** Certificering af de opnåede resultater i forbindelse med rensning og stabilisering af jord betragtes — især af potentielle investorer — som et væsentligt element til sikring af, at området ikke udgør en fare for miljøet og sundheden, og som en bedste praksis, der bidrager til at gøre det retablerede område bæredygtigt.
- 23.** I 17 af de 21 undersøgte projekter, som omfattede oprydning, var arbejdet afsluttet, da revisionen fandt sted:
- I ni af disse afsluttede projekter var arbejdet blevet overvåget eller certificeret af den pågældende regions miljø- eller minedriftsmyndighed.
 - I de otte andre projekter var arbejdet ikke blevet overvåget eller certificeret af en sådan myndighed.
- 24.** Kortlægning af forurenede arealer, fastsættelse af oprydningsmål og overvågning foretages på medlemsstatsniveau. Der er stor forskel på de nationale screeningsværdier for jordforurening¹⁵, især med hensyn til, hvor mange forurenende stoffer og hvor store koncentrationer der følges op på. Der er ikke på EU-niveau fastsat standarder for, hvornår et område udgør en alvorlig fare for menneskers sundhed og for jord eller vand. De besøgte medlemsstater har deres egne metoder til fastlæggelse af de værdier, der skal være nået efter oprydning, men der findes ingen standardmetode på EU-niveau. På EU-niveau er der heller ikke fastsat procedurer for kontrol af, om oprydningsarbejde foretages korrekt.
- 25.** Kommissionens forslag til et direktiv om rammebestemmelser om beskyttelse af jordbunden¹⁶ indeholder bestemmelser om, at medlemsstaterne skal kortlægge de forurenede arealer på deres territorium, opstille metoder til bestemmelse af, om arealer er forurenede, og sørge for oprydning af forurenede arealer¹⁷. Dette forslag er stadig under behandling i Rådet. Flere eksperter mener, at en harmonisering kan være gavnlig.

¹⁵ Mange lande har screeningsværdier for jord, som er generiske kvalitetsstandarder til brug i forbindelse med forvaltning af forurenede jord. Der er normalt tale om koncentrationsgrænseværdier for forurenende stoffer (mg pr. kg jord på tørvægtbasis), og overskridelser fører til anbefaling eller pålæg om bestemte foranstaltninger. Jf. »Derivation methods of soil screening values in Europe. A review and evaluation of national procedures towards harmonisation«. JRC (Joint Research Centre) Scientific and Technical Reports, EUR 22805 EN-2007.

¹⁶ KOM(2006) 232 endelig af 22. september 2006 — Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om rammebestemmelser om beskyttelse af jordbunden og om ændring af direktiv 2004/35/EF.

¹⁷ I den aktuelle arbejdsversion, som ændret af Rådets miljøgruppe (dokument 6124/1/10 REV 1 af 4. marts 2010), indeholder forslaget desuden bestemmelser om, at Kommissionen skal vedtage delegerede retsakter om fælles tekniske elementer vedrørende risikovurdering i forbindelse med jordforurening.

DE FLESTE PROJEKTER OPFYLDTE DERES MÅL MED HENSYN TIL FYSISKE OUTPUT, MEN I MANGE TILFÆLDE ER DEN ØNSKEDE ANVENDELSE AF DE SANEREDE AREALER OG BYGNINGER ENDNU IKKE OPNÅET

- 26.** 22 af de 27 undersøgte projekter var gennemført. For disse 22 afsluttede projekter gjaldt følgende:
- 18 projekter opfyldte fuldt ud deres mål med hensyn til nedrivningsarbejde, rensning af jord, landskabsarkitektur, anlæggelse af basal infrastruktur og opførelse af de bygninger, som projektlederen havde planlagt
 - fire projekter opfyldte mellem 90 % og 100 % af de forventede outputmål.
- 27.** For de 13 undersøgte projekter, hvor projektlederens hensigt var at klarlægge grunde, så de kunne sælges til potentielle investorer (jf. punkt 3), gjaldt det, at der medio 2011 i gennemsnit kun var opført industri- og kontorbygninger på 25 % af grundene¹⁸. For disse bygningers vedkommende var udnyttelsesgraden 89 %.
- 28.** I fem projekter havde projektlederen opført indflytningsklare bygninger. For disse bygningers vedkommende var den gennemsnitlige udnyttelsesgrad 76 %.
- 29.** På de udviklingsgrunde, der var beregnet til standardudlejning, var udnyttelsesgraden lavere end på de brugertilpassede udviklingsgrunde, der var beregnet til en bestemt modtager såsom et industriprojekt eller en teknologipark, der var planlagt før retableringsprojektets start. Førstnævnte type udviklingsprojekter er mere afhængige af de generelle økonomiske forhold og tilgængeligheden af offentlig finansiering (jf. **tekstboks 1** og **foto 6**).

¹⁸ Projektlederen havde solgt yderligere 10 % af grundene, men opførelsen af bygninger var endnu ikke påbegyndt.



Foto 6 — Indflytningsklare bygninger opført på en grund, hvor der tidligere lå en kemikaliefabrik (Widnes, Det Forenede Kongerige)

TEKSTBOKS 1

EKSEMPEL PÅ ET UDVIKLINGSPROJEKT BEREGNET TIL STANDARDUDLEJNING

På en tidligere industrihavn (Barrow-in-Furness, Det Forenede Kongerige) skulle et areal på 23 ha retableres og udvikles til et erhvervsområde, der kunne tiltrække SMV'er. Arbejdet blev indstillet i 2010, fordi der på grund af manglende tilsagn fra endelige brugere i form af private eller offentlige industri- eller handelsvirksomheder ikke kunne opnås national finansiering til at færdiggøre udviklingsprojektet. Da revisionen fandt sted, var der endnu ikke opført bygninger på området.

30. Den forholdsvis lave bebyggelsesgrad på de byggemodnede grunde i de projekter til retablering af brownfieldområder, som Retten undersøgte i forbindelse med denne revision, skyldes flere forskellige faktorer, blandt andet den økonomiske tilbagegang siden 2008. Af andre faktorer kan nævnes:

- at nogle retableringsprojekter blev godkendt, selv om der ikke forelå grundige markedsanalyser, som dokumenterede et behov for nye industri- og kontorbygninger (jf. **tekstboks 2**)
- at der, når der forelå markedsanalyser, ikke blev taget tilstrækkelig hensyn til disses konklusioner, især om risikoen for konkurrence mellem flere grunde i samme område eller om manglende tilpasning til de lokale socioøkonomiske karakteristika (jf. **tekstboks 3**).

TEKSTBOKS 2

EKSEMPLER PÅ RETABLERINGSOMRÅDER, HVOR DEN FORVENTEDE MARKEDSAKTIVITET IKKE ER OPNÅET

På et tidligere olieraffineri (Braunsbedra, Tyskland), hvor retableringsprojektet startede i 2002, havde investorer købt 50 % af det samlede byggemodnede areal, og på et tidligere metalværk (Halle, Tyskland), hvor retableringsprojektet startede i 2003, var 11 % blevet købt. Det gjaldt for begge projekter, at da den første tilskudsbeslutning var truffet, skulle projektlederen dokumentere, at der allerede var modtaget henvendelser fra investorer vedrørende en væsentlig del af det retablerede areal. Selv om forvaltningsmyndigheden var afhængig af projektlederens egne oplysninger om sådanne henvendelser, havde den imidlertid ikke opstillet præcise kriterier, som gjorde det muligt at kontrollere opfyldelsen af dette krav.

TEKSTBOKS 3

EKSEMPLER PÅ PROJEKTER, HVOR DER IKKE BLEV TAGET TILSTRÆKKELIG HENSYN TIL RESULTATERNE AF MARKEDSANALYSEN

Et projekt vedrørende et tidligere metalværk (Barnsley, Det Forenede Kongerige) omfattede opførelse af en kontorbygning i flere etager med et gulvareal på 10 750 m². Projektet blev godkendt, selv om markedsanalysen advarede om, at der ikke var et marked for den foreslåede type bygning. Byggeriet blev afsluttet sidst i 2008, men det var svært at få udlejet kontorlokalerne. I august 2010 solgte projektlederen kontorbygningen til den lokale myndighed. I marts 2011 blev kun to af de seks etager benyttet.

Et projekt vedrørende et tidligere stålværk (Dortmund, Tyskland) omfattede udvikling af en teknologipark og andre faciliteter. De projektdokumenter, der blev indsendt til brug i forbindelse med forvaltningsmyndighedens og Kommissionens første vurdering, fremhævede en række problemer såsom den store afstand til et universitet, konkurrencen med andre erhvervsområder i byen og det stærke fokus på informationsteknologi og mikrosystemteknologi — to sektorer med udsigt til faldende vækst. Fra 2005 til 2008 blev der gradvist byggemodnet og klargjort grunde. Det gik imidlertid langsommere end forventet med køb og opførelse af kontorbygninger. Medio 2011 var kun 22 % af det disponible areal blevet solgt.

DE ØKONOMISKE AKTIVITETER HAR SKABT FÆRRE JOB END FORVENTET

- 31.** 23 af de 27 projekter, der blev undersøgt i forbindelse med revisionen, havde jobskabelse som et af deres mål, og der forelå rapporteringsdata for 10 af disse projekter. Da revisionen fandt sted, var der skabt færre job end forventet, fordi:
- skabelsen af det fulde antal job var et mere langsigtet mål
 - opførelsen af bygninger var forsinket (jf. punkt 20 og 27)
 - den økonomiske aktivitet på områderne var mindre arbejdskraftintensiv end forventet.

ALLE PROJEKTERNE HAVDE NØGLEKARAKTERISTIKA MED POSITIV BETYDNING FOR DERES BÆREDYGTIGHED

- 32.** Alle de projekter til retablering af brownfieldområder, som Retten undersøgte, havde nogle af de nøglekarakteristika, som anses for at være bedste praksis til sikring af områdernes bæredygtighed og de langsigtede resultater:
- Alle områderne blev byggemodnet i overensstemmelse med den arealanvendelse, som var fastsat i planerne for fysisk planlægning, og de har tilstrækkelige faciliteter i form af transport, kloakering og infrastrukturer til informations- og kommunikationsteknologi.
 - Nogle af områderne er strategisk placeret og betjenes af trimodale transportnet (vej, jernbane og vandveje).
 - De nye bygninger på områderne opfylder de gældende miljøkrav.
- 33.** 18 af de 27 projekter indgik i integrerede udviklingsplaner for de respektive geografiske eller økonomiske områder. Retten noterede sig, at selv når der var en integreret tilgang, havde de undersøgte projekter kun en beskeden effekt med hensyn til at skabe job og uddannelsesmuligheder til lokalsamfundet. Det skyldtes, at mange af de projekter, der blev udvalgt til revisionen, havde fokus på højteknologiske aktiviteter og sigtede mod at få effekt på en hel by eller region snarere end på lokalsamfundet. I nogle medlemsstater havde de regionale myndigheder været opmærksomme på, at projekterne kun kunne forventes at få en beskeden lokal effekt, og de havde derfor lagt planer, som gjorde det muligt for lokalsamfundene at drage fordel af retableringen, f.eks. ved at gøre nogle af de offentlige områder til parker, kulturområder og sportsanlæg og ved at hjælpe lokale beboere med at opnå ikke-specialiserede job og udvikle serviceaktiviteter.

34. I **tekstboks 4** beskrives eksempler på projekter, hvor betingelserne for bæredygtighed var særlig gode.

¹⁹ Anbefalet af førende organisationer på dette felt, bl.a. Verdensbanken, CABERNET og NICOLE.

VAR MÅLRETNINGEN AF EU'S STØTTE TIL RETABLERING AF INDUSTRIELLE OG MILITÆRE OMRÅDER BASERET PÅ ROBUSTE KRITERIER?

35. Vellykket retablering af industrielle og militære områder forudsætter, at aktionerne kan prioriteres ud fra en strategi baseret på planlægningsprincipper og et godt kendskab til de miljømæssige, økonomiske og sociale problemer og trusler, der skal håndteres. De vigtigste planlægningsprincipper¹⁹ er:
- at genanvendelse af brownfieldområder prioriteres frem for anvendelse af greenfieldområder
 - at retablerede områder før deres endelige anvendelse midlertidigt anvendes til greenfieldformål, så sanering af brownfieldområder til uhensigtsmæssige aktiviteter undgås.

TEKSTBOKS 4

EKSEMPLER PÅ PROJEKTER, HVOR BETINGELSERNE FOR BÆREDYGTIGHED VAR SÆRLIG GODE

På et tidligere stålværk (Duisburg, Tyskland) blev der foretaget oprydning af området, og det blev forsynet med basal infrastruktur med henblik på anvendelse som et trimodalt logistikcenter. Medio 2011 var det udviklede areal næsten fuldt udnyttet af flere forskellige virksomheder, der beskæftiger sig med læsning og opbevaring af containere. Området blev udviklet som en prioriteret erhvervsklynge (priority business cluster) for logistik og ligger ved en sejlbar flod. Havnen deltager også i logistikrelaterede samarbejds- og forskningsprojekter med universiteter og forskningsinstitutter.

Ved et tidligere stål- og metalværk (Plzeň, Den Tjekkiske Republik) blev der opført en industrihal med støtte fra EFRU. Området anvendes som en særlig klynge (specific cluster) til metalproduktion med betydelig støtte fra værtsbyen, og projektet suppleres af andre investeringer, især i udvidelse af vejnet og jernbaneforbindelser. Virksomhederne på området arbejder tæt sammen med et netværk af forskningscentre, tekniske skoler, gymnasier og et videnskabscenter for børn.

36. Retten undersøgte:

- om medlemsstaterne havde nationale, regionale eller lokale strategier for retablering af brownfieldområder baseret på gode planlægningspraksis og registre over brownfieldområder med beskrivelser af de relevante problemer og trusler
- om EU-fondene tilskynder til anvendelse af disse bedste praksis.

ALLE MEDLEMSSTATERNE HAR EN POLITIK FOR RETABLERING AF BROWNFIELDOMRÅDER, SOM ER BASERET PÅ EN RÆKKE ANERKENDTE PRINCIPPER ...**37.** I alle de besøgte medlemsstater gennemføres brownfieldpolitikken primært ved hjælp af lokalplanlægningsinstrumenter, som fremmer anvendelsen af bestemte nøgleprincipper og bedste praksis.**38.** Retablering af brownfieldområder frem for udvikling af greenfieldområder fremmes ved at begrænse eller forhindre udviklingsprojekter på greenfieldområder og ved at stille brownfieldområder til rådighed. Flere forskellige værktøjer gør dette muligt:

- Nye udviklingsområder kan afsættes til formålet ved ændringer i arealanvendelsesplanen, men kun hvis allerede byggemodnede arealer ikke kan anvendes, og der er et påviseligt behov for nye arealer.
- De lokale myndigheder har bemyndigelse til at ekspropriere brownfieldområder.
- Ethvert specifikt udviklingstiltag kræver en byggetilladelse. I denne tilladelse fastsættes betingelserne vedrørende jordundersøgelser og eventuel oprydning af brownfieldområder.

39. Midlertidig anvendelse af retablerede områder til greenfieldformål er sjældent forekommet i de medlemsstater, som Retten besøgte i forbindelse med revisionen. Men:

- princippet blev behandlet af Det Forenede Kongeriges regering i dennes anbefalinger fra marts 2008²⁰: Når brownfieldområder ikke er egnede til andre udviklingsformål, bør midlertidig anvendelse af dem til greenfieldformål fremmes med henblik på at modvirke det visuelle og økonomiske forfald, som er forbundet med disse områder
- i Tyskland fremføres det af BBSR²¹, at brownfieldområder i højere grad bør retableres med henblik på — i hvert fald midlertidig — anvendelse til fritids- og naturformål og i mindre grad med henblik på økonomiske aktiviteter. Periodiske undersøgelser foretaget af BBSR viser, at selv om et stort areal brownfieldområder retableres, stiger mængden af dem fortsat, fordi antallet og arealet af områder, der bliver forladt, er større end antallet og arealet af områder, der bliver retableret²².

40. I alle de besøgte medlemsstater er retablering af brownfieldområder ofte blevet hindret af flere faktorer:

- De offentlige organer, der er ansvarlige for oprydning eller retablering af brownfieldområder, mangler finansielle ressourcer.
- Der mangler regionale strategier, som er baseret på tilstrækkelige oplysninger såsom registre over eksisterende brownfieldområder, og et system, som tilskynder til at bruge nationale midler og EU-midler til retablering af de højest prioriterede områder.
- Det er vanskeligt at fastslå, hvem der ejer områderne og har ansvaret for oprydningen af dem.
- Når brownfieldområder er privatejede, har offentlige og private aktører måske ikke samme interesser med hensyn til retablering.

41. Blandt de fem besøgte medlemsstater er det kun i Det Forenede Kongerige (England), der fastsættes kvantificerede mål for, hvor stort et areal brownfieldområder der skal retableres. Siden 2000 har reglerne for fysisk planlægning indeholdt mål for den samlede genanvendelse af brownfieldområder (17 % af det aktuelle brownfieldareal senest i 2010) og specifikt for opførelse af boliger (senest i 2008 skulle 60 % af alle nye huse bygges på brownfieldområder), men der er ikke fastsat mål for genanvendelse af brownfieldområder til udvikling af industri/erhverv. De fastsatte mål er stort set blevet opfyldt²³.

²⁰ »Securing the Future Supply of Brownfield Land: Government Response to English Partnerships' Recommendations on the National Brownfield Strategy«, Communities and Local Government, London, 4. marts 2008.

²¹ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (det føderale institut for forskning i byggeri, byanligger og fysisk planlægning).

²² I Tyskland er den planlagte nyanvendelse af brownfieldområder fastsat som følger (2006): natur 19 %, beboelse 19 %, industri/handel 62 %. Ifølge BBSR's forskere ville en mere realistisk fordeling være: natur 70 %, beboelse 20 %, industri/handel 10 %. Dr. Fabian Dosch, BBSR-Bonn. Session 14 REFINA Stuttgart 26.4.2007.

²³ Fra 2002 til 2009 mindskedes brownfieldarealet i England med 20,4 % fra 40 714 ha til 33 390 ha. I 2009 blev 77 % af de opførte huse bygget på brownfieldområder. *Kilde:* »Trends in previously developed land and housing stock by Government Office Region (2002, 2009)«. Homes and Communities Agency.

- 42.** I Tyskland indeholder reglerne for fysisk planlægning og miljø ikke som sådan mål for retablering af brownfieldområder. Det er imidlertid et af målene for den føderale bæredygtighedsstrategi fra 2002 at reducere væksten i anvendelse af greenfieldområder fra 129 ha pr. dag i perioden 1993-1996 til 30 ha pr. dag i 2020. Nye statistikker²⁴ viser, at væksten i arealanvendelse er faldet kraftigt i Tyskland siden 2006. Gennemsnittet i perioden 2007-2010 var 87 ha pr. dag.

²⁴ »Nachhaltige Entwicklung in Deutschland Indikatorenbericht 2012«, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, 2012.

... MEN MANGLEN PÅ FULDSTÆNDIGE OG HENSIGTSMÆSSIGE REGISTRE, SOM OGSÅ OMFATTER FORURENEDE BROWNFIELDOMRÅDER, GØR DET VANSKELIGT AT FORETAGE PRIORITERINGER

- 43.** I de besøgte medlemsstater er der gjort en række tiltag for at udarbejde brownfieldregistre på lokalt, regionalt eller nationalt niveau. Disse registre giver en del viden om situationen med hensyn til brownfieldområder, men de er ufuldstændige og kan ikke kombineres eller indeholder ikke oplysninger, der kan lægges til grund for prioritering af offentlige interventioner vedrørende ét brownfieldområde frem for et andet (jf. **tekstboks 5**).

TEKSTBOKS 5

EKSEMPLER PÅ DE BESØGTE MEDLEMSSTATERS TILTAG FOR AT UDARBEJDE BROWNFIELDREGISTRE

I Den Tjekkiske Republik blev der oprettet en national brownfielddatabase efter en undersøgelse i 2005-2007, der identificerede 2 355 brownfieldområder med et areal på i alt 10 326 ha²⁵. Databasen indeholder imidlertid kun data om områder, hvis ejere har givet tilladelse til, at oplysningerne må offentliggøres, og den omfatter ikke områder i Prag. En anden database omfatter brownfieldområder i alle landets regioner, men kun områder med kommunen som hovedejer (375 områder).

Polen har ikke et landsdækkende register over brownfieldområder. Nogle oplysninger foreligger på regionalt eller lokalt niveau, men de kan ikke sammenlignes, fordi der ikke findes en ensartet metode til indsamling og opstilling af dataene. I 2005 blev der iværksat et pilotprojekt, som førte til udarbejdelse af en oversigt over brownfieldområder i tre regioner. Udarbejdelsen af en national oversigt over brownfieldområder blev imidlertid standset på dette tidlige tidspunkt.

²⁵ Ifølge nogle eksperter er det mere sandsynligt, at det samlede brownfieldareal i Den Tjekkiske Republik er på mellem 27 000 og 38 000 ha.

- 44.** I alle de fem besøgte medlemsstater indsamles der oplysninger om forurenede og potentielt forurenede arealer. Registerne indeholder imidlertid aldrig alle de relevante områder, og kun i Den Tjekkiske Republik og Ungarn foreligger der oplysninger, som gør det muligt at foretage prioriteringer (jf. **tekstboks 6**).

²⁶ For at kunne opnå støtte skulle projekterne ligge i en by med over 5 000 indbyggere, dække et brownfieldareal på over 40 ha og opfylde mindst tre af otte socioøkonomiske kriterier.

DER KAN GØRES MERE FOR AT FREMME BEDSTE PRAKSIS MED HENSYN TIL RETABLERING

- 45.** Selv om strukturfondsforordningerne ikke indeholder bestemmelser, der tager sigte på at fremme aspekter af bedste praksis med hensyn til retablering af brownfieldområder, noterede Retten sig, at medlemsstaterne har taget en række initiativer:
- To medlemsstater prioriterer brownfieldprojekter frem for greenfieldprojekter i udvælgelsesprocessen med henblik på tildeling af tilskud.
 - I det operationelle program for Polen er det fastsat som en betingelse for EU-finansiering, at der findes en integreret plan for fysisk planlægning.
 - I Ungarn²⁶ var det et specifikt udvælgelseskriterium, i hvor høj grad projekterne tog sigte på at afhjælpe sociale og økonomiske problemer.

TEKSTBOKS 6

EKSEMPLER PÅ MEDLEMSSTATERNES REGISTRE OVER FORURENEDE ELLER POTENTIelt FORURENEDE AREALER

I England og Wales fører miljøagenturet kun et register over særlige højrisikoområder (33 områder medio 2011). Det er ikke blevet ajourført siden 31. marts 2007. De lokale myndigheder fører registre over andre forurenede arealer.

Den Tjekkiske Republiks nationale database over forurenede og potentielt forurenede arealer, SEKM²⁷, omfatter tidligere industri-, militær- og mineområder samt lossepladser osv. Områderne klassificeres og prioriteres: På områderne i den højest prioriterede kategori er der brug for omgående oprydning (130 områder). Der udvikles i øjeblikket en ny database over forurenede arealer med det formål at samle data fra forskellige kilder og ajourføre den eksisterende nationale database.

Ungarn har siden 1996 haft en plan for oprydning af forurenede arealer. Det vigtigste mål er at identificere forurenede arealer og foretage oprydning for at undgå, at forureningen spredes til grundvandet. Implementeringen af denne plan understøttes af et register over forurenede arealer, som udgør en potentiel trussel mod vandkvaliteten. Områderne klassificeres og prioriteres på grundlag af flere miljø- og sundhedsmæssige kriterier.

²⁷ Systém Evidence Kontaminovaných Míst (systemregister over forurenede grunde).

BLEV RESULTATERNE OPNÅET MED DE LAVEST MULIGE OMKOSTNINGER FOR EU-BUDGETTET?

46. Retablering af brownfieldområder er potentielt overskudsgivende og kan derfor udføres af private investorer. I forbindelse med projekter, der kun er marginalt rentable, må den offentlige og den private sektor dele risici og omkostninger, og fuld offentlig finansiering kan være nødvendig i tilfælde af alvorlige ulemper, f.eks. hvis arealerne er kraftigt forurenedede, beliggenheden er dårlig, eller ejendomsmarkedet er trægt. Når den offentlige medfinansiering af retableringsprojekter skal fastlægges, er det meget vigtigt, at det offentlige bidrag begrænses til det, der er nødvendigt for at sikre projektets gennemførelse: Det offentlige bidrag bør ikke være større end finansieringskløften mellem de omkostninger, der er forbundet med investeringen, og de indtægter, som den forventes at skabe²⁸.

47. Med henblik på at vurdere, om de 27 undersøgte retableringsprojekter kunne være gennemført med lavere omkostninger, navnlig for EU-budgettet, undersøgte Retten:

- om det offentlige tilskud, herunder EU-bidraget, var blevet fastsat på et passende niveau ved hjælp af finansieringskløftmetoden, og om finansieringskløften var blevet beregnet korrekt
- om den grundværdi, der ved beregningen af finansieringskløften indgik i projektomkostningerne, var fastsat under hensyntagen til princippet om, at forureneren betaler. Dette princip foreskriver, at forureneren skal afholde udgifterne til oprydning af en beskadiget grund
- om de relevante statsstøttere regler til forebyggelse af konkurrenceforvridning var overholdt
- om tilskudsbeslutningen omfattede en tilbagebetalingsmekanisme, som ville træde i kraft, hvis projektet skabte større indtægter end forventet på tidspunktet for godkendelsen af tilskuddet.

²⁸ Omkostninger og indtægter diskonteres for at tage højde for den tid, der går mellem de forskellige pengestrømme.

DET BLEV IKKE ALTID VURDERET, OM DER VAR BEHOV FOR OFFENTLIG STØTTE, HERUNDER EU-MIDLER, OG ...

48. Retten undersøgte 27 projekter i forbindelse med revisionen:

- I forbindelse med 15 af projekterne beregnede støttemodtageren finansieringskløften på anmodning af Kommissionen eller forvaltningsmyndigheden.
- I forbindelse med de andre 12 projekter blev finansieringskløften ikke beregnet. Med hensyn til tre af disse projekter var denne undladelse rimelig, fordi projekterne ikke forventedes at skabe indtægter, idet de enten kun omfattede rensning eller havde til formål at skabe parker og arealreserver. Her kan finansieringskløften siges at være 100 %. De sidste ni projekter uden finansieringskløftberegninger vil imidlertid skabe indtægter fra salg eller leje af sanerede grunde og bygninger (jf. **tekstboks 7**). Hvis man havde foretaget en analyse af finansieringskløften i disse ni tilfælde, ville tilskuddet - herunder EU-bidraget - være blevet lavere.

... DE FINANSIERINGSKLØFTBEREGNINGER, DER BLEV FORETAGET, VAR MANGELFULDE

49. I de tilfælde, hvor der forelå en beregning af finansieringskløften, konstaterede Retten følgende mangler:

- I tre tilfælde, hvor det medfinansierede projekt vedrørte en del af et større brownfieldområde, blev de indtægter, som udvikleren opnåede fra området som helhed, ikke taget i betragtning ved beregningen af finansieringskløften, selv om strukturforanstaltningerne havde medfinansieret hele områdets basale infrastruktur (enten under et andet projekt i samme programmeringsperiode (2000-2006) eller i den foregående periode (1994-1999)) (jf. **tekstboks 8**).
- I fem tilfælde, hvor udgifterne til køb af jord indgik i de anmeldte omkostninger²⁹, var der enten ikke en erklæring fra en uafhængig skønsmand om jordens markedsværdi, eller også var det umuligt at fastslå, om købsprisen eller markedsværdien var lavest (jf. **tekstboks 9**).

²⁹ For at kunne indgå i de støtteberettigede omkostninger, der lægges til grund for beregningen af EU's medfinansiering, må udgifter til køb af jord højst anmeldes med et beløb svarende til 10 % af de samlede projektomkostninger. Desuden skal der være en direkte forbindelse mellem jordkøbet og formålene med det medfinansierede projekt, og der skal fremlægges en erklæring fra en uafhængig skønsmand eller et behørigt autoriseret officielt organ, der bekræfter, at prisen ikke overstiger markedsværdien. Jf. Kommissionens forordning (EF) nr. 448/2004 af 10. marts 2004 om fastsættelse af gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 for så vidt angår støtteberettigede udgifter i forbindelse med foranstaltninger medfinansieret af strukturfondene og om tilbagetrækning af forordning (EF) nr. 1145/2003 (EUT L 72 af 11.3.2004, s. 66).

TEKSTBOKS 7

EKSEMPLER PÅ PROJEKTER, SOM VAR FULDT OFFENTLIGT FINANSIEREDE OG KUNNE FORVENTES AT SKABE INDTÆGTER, MEN MANGLEDE EN FINANSIERINGSKLØFTBEREGNING

I et projekt vedrørende en offentlig arealreserve (Halton, Det Forenede Kongerige) ville den lokale myndighed opføre en lagerbygning, som skulle drives på markedsvilkår og potentielt skabe indtægter. Udviklingsomkostningerne (jorderhvervelse og landskabsarkitektur) var fuldt finansieret med offentlige midler, hvoraf 29 % var dækket af EFRU-medfinansiering. Der blev imidlertid ikke udarbejdet en finansieringskløftanalyse, der omfattede de fremtidige indtægter.

Udviklingen af et område, hvor der tidligere var planlagt et kernekraftværk (Arneburg, Tyskland) (jf. **foto 7**), vil sandsynligvis skabe indtægter for den private jordejer, fordi området har infrastruktur til trimodal transport og dermed er attraktivt for bestemte industrier. Der blev imidlertid ikke udarbejdet en finansieringskløftanalyse for dette projekt.

TEKSTBOKS 8

EKSEMPEL PÅ, AT FINANSIERINGSKLØFTANALYSEN KUN VEDRØRTE EN DEL AF OMRÅDET

Et tidligere kulmineanlæg/koksværk (Sheffield, Det Forenede Kongerige) udvikles i flere faser. I perioden 2000-2006 blev der ydet EFRU-støtte til anden fase af udviklingen med henblik på opførelse af et antal industri- og kontorbygninger. Den finansieringskløftberegning, der blev lagt til grund for dette EFRU-tilskud, omfattede kun omkostninger og udgifter i denne anden fase. Den omfattede ikke de indtægter, der blev skabt andre steder på det pågældende område samlet set.

TEKSTBOKS 9

EKSEMPLER PÅ, AT DEN JORDPRIS, DER BLEV BETALT OG ANMELDT I FORBINDELSE MED PROJEKTET, IKKE VAR UNDERBYGGET AF EN ERKLÆRING FRA EN UAFHÆNGIG SKØNSMAND

I et projekt vedrørende et tidligere åbent minebrud (Rotherham, Det Forenede Kongerige), som blev gennemført i form af et offentlig-privat partnerskab, var jorden den private partners eneste bidrag. I forbindelse med EFRU-tilskuddet var grundværdien på 6,7 millioner GBP medregnet som en støtteberettiget udgift. Dette beløb var 3,4 millioner GBP højere end den markedsværdi, der var beregnet af en skønsmand («chartered surveyor»).

I et projekt vedrørende et tidligere stålværk (Dortmund, Tyskland) var den pris, som projektlederen havde betalt for jorden, medregnet i projektomkostningerne. I forbindelse med tildelingen af EFRU's medfinansiering blev denne pris imidlertid ikke sammenholdt med markedsværdien som beregnet af en uafhængig skønsmand eller et behørigt autoriseret officielt organ. Først senere — i 2006 — udarbejdede den lokale myndighed, som var en af udviklingspartnerne, en rapport, der bekræftede, at købsprisen svarede til markedsværdien. Til denne værdiansættelse blev der imidlertid benyttet en markedsværdi pr. kvadratmeter, som var højere end de officielle referencepriser for grunde i samme område, og den blev anvendt på et areal på 82 ha, selv om kun ca. 40 ha skulle bruges til byggeri (resten af området skulle udlægges til grønne områder).

MYNDIGHEDERNE ER OPMÆRKSOMME PÅ PRINCIPPET OM, AT FORURENEREN BETALER, MEN I DE UNDERSØGTE TILFÆLDE AFHOLDT FORURENEREN IKKE DE FULDE UDGIFTER TIL RENSNING AF JORD

- 50.** EUF-traktaten³⁰ fastsætter, at EU's miljøpolitik bygger på princippet om, at forureneren betaler for sine miljøskader. I alle de besøgte medlemsstater har princippet om, at forureneren betaler, siden 1990'erne været et af de grundlæggende principper i miljølovgivningen. Det foreskriver, at forurenere samt jordejere og deres lejere, som er forpligtede til at forhindre skader på deres ejendom, er ansvarlige for de anrettede skader. Offentlige tilskud bør derfor kun medfinansiere udgifter til oprydning af jord, når alle retslige muligheder for at håndhæve princippet om, at forureneren betaler, er udtømt, og anvendelsen af offentlige midler således er sidste udvej.
- 51.** En stor del af den forurenede jord, der opryddes med finansiel støtte fra EU og andre offentlige kilder, er et resultat af Europas tidligere sværindustrielle og militære aktiviteter. I mange af de mest alvorlige tilfælde er det svært i praksis at anvende princippet om, at forureneren betaler. Tit kan der ikke stilles krav om betaling for oprydning til den enhed, der oprindelig var ansvarlig for at forurene et område, fordi denne enhed ikke længere eksisterer, fordi det var en statslig virksomhed, eller fordi området er blevet solgt til en privat ejer på særlige vilkår³¹.
- 52.** I den stikprøve af EFRU-støttede projekter, som blev undersøgt i forbindelse med revisionen, var der 21 projekter, der omfattede oprydningsarbejde. I ingen af disse projekter havde den enhed, der var ansvarlig for den oprindelige forurening, afholdt de fulde oprydningsudgifter:
- 13 projekter vedrørte områder, hvor forureningen skyldtes private virksomheder, men hvor princippet om, at forureneren betaler, kun var blevet anvendt delvis.
 - Seks projekter vedrørte områder, hvor forureningen skyldtes statslige virksomheder, og hvor den nye ejer påtog sig at foretage oprydning af jorden med offentlig støtte.
 - Med hensyn til de to sidste områder påtog staten sig det fulde ansvar for oprydningen af jorden, som var blevet forurenede af statslige virksomheder.

³⁰ Artikel 191, stk. 2, i TEUF.

³¹ Disse vilkår omfatter normalt undtagelser vedrørende ansvaret for oprydning af forurenede jord.

- 53.** Når forurenede jord sælges til en udvikler, gives der ofte et nedslag i prisen som kompensation for det arbejde, det vil kræve at gøre jordkvaliteten brugbar. Selv om der er givet sådanne prisnedslag, ansøger udviklere dog somme tider om yderligere offentlig støtte til at betale for det oprydningssarbejde, de faktisk får udført. I sådanne tilfælde, hvor udviklere både får prisnedslag og støtte til oprydningssarbejde, er der en risiko for dobbeltfinansiering med offentlige midler. De offentlige myndigheder bør være opmærksomme på denne risiko.
- 54.** Aftaler mellem sælgere og udviklere er imidlertid meget komplekse, og med hensyn til oprydningsspektet kan de omfatte prisnedslag, tilskud og detaljerede bestemmelser om placeringen af ansvaret for miljøudbedring. Det er i sig selv en stor udfordring at foretage en tilbundsående vurdering af sådanne aftaler med udgangspunkt i princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning, herunder at fastlægge, i hvilket omfang EU-midler kan være anvendt til at støtte oprydningssarbejde, som udvikleren allerede har modtaget kompensation for. Forskellige faktorer kan bidrage til at vanskeliggøre vurderingen:
- Hvis der ikke foreligger pålidelige grundvurderinger, fører det til usikkerhed om jordens markedsværdi og den reelle værdi af de prisnedslag, der er givet i købsaftalerne.
 - En mangel på detaljerede undersøgelser af forureningsproblemerne på et område kan føre til, at udgifterne til oprydning undervurderes (jf. **tekstboks 10**).
 - Jordkøbsaftaler kan være ugenomsigtige med hensyn til parternes ansvar for oprydning.

EKSEMPLER PÅ, AT OPRYDNINGSSUDGIFTERNE BLEV UNDERVURDERET, OG DEN NØDVENDIGE EKSTRAFINANSIERING KOM FRA EU OG ANDRE OFFENTLIGE KILDER

På et tidligere stålværk (Dortmund, Tyskland) købte et offentligt agentur forurenede jord fra den forurenende enhed, som var en privat virksomhed. På daværende tidspunkt blev udgifterne til oprydning anslået til 58 millioner euro, og sælgeren gav et prisnedslag på halvdelen af dette beløb (29 millioner euro) mod at blive løst fra sit ansvar for miljøudbedring. Oprydningen kom imidlertid til at koste 74,8 millioner euro (16,8 millioner euro mere end det beløb, som prisnedslaget var beregnet på grundlag af). Prisstigningen blev dækket af det offentlige agentur med 25 % tilskud fra EFRU. I dette tilfælde betalte den forurenende enhed kun 29 millioner euro af de samlede oprydningssudgifter på 74,8 millioner euro.

Med hensyn til et tidligere metalværk (Barnsley, Det Forenede Kongerige) var det oprindelige skøn vedrørende udgifterne til rensning af jord for lavt, hvilket betød, at forvaltningsmyndigheden godkendte en forhøjelse af de samlede omkostninger med 15 % og en tilsvarende forhøjelse af EFRU-tilskuddet.

- 55.** På grund af disse komplekse situationer er der blandt de undersøgte projekter tilfælde, hvor der ikke findes et klart grundlag for værdiansættelse af jord og gamle bygninger. Det kan derfor ikke udelukkes, at behovet for offentlige midler er ansat for højt. Eftersom aktiviteterne er berettigede til EFRU-medfinansiering med støttesatser på op til 85 %, er dette et lige så stort problem for EU som for de nationale myndigheder.

MANGELFULD ANVENDELSE AF STATSSTØTTEREGLER

- 56.** Kommissionen og medlemsstaten havde aftalt særlige regler om statsstøtte, som vedrørte 16 projekter. I otte tilfælde blev disse regler ikke anvendt fuldt ud (jf. **tekstboks 11**).

DER ER KUN BEGRÆNSEDE MULIGHEDER FOR AT KRÆVE TILBAGEBETALING AF DEN OFFENTLIGE STØTTE, NÅR RETABLERINGSPROJEKTER SKABER STØRRE INDTÆGTER END FORVENTET

- 57.** Retableringsprojekter kan føre til indtægter fra salg eller udlejning af aktiver. Det offentlige bidrag bør derfor fastlægges før godkendelsen af tilskuddet på grundlag af skøn over indtægter og omkostninger i en periode på 20 år³² (jf. punkt 46). Når et retableringsprojekt er gennemført, kan de faktiske indtægter og omkostninger adskille sig fra de oprindelige skøn. En eventuel genberegning af det offentlige bidrag med tilbagevirkende kraft under hensyntagen til de faktiske indtægter og omkostninger kunne i så fald vise, at projektet burde have modtaget et mindre tilskud. Det kunne medføre krav om tilbagebetaling af hele tilskuddet eller en del af det. Strukturfondsforordningerne stiller ikke krav om, at finansieringskløften skal genvurderes på grundlag af de faktiske tal, men nogle medlemsstater tog selv initiativ til at indsætte en tilbagebetalingsklausul i tilskudsbeslutningerne. Det var tilfældet i otte af de 15 projekter, hvor finansieringskløften var beregnet (jf. punkt 48). I Tyskland tages der ved genvurderingen højde for indtægter skabt i de første 15 år efter afslutningen af projektet.
- 58.** I de tilfælde, hvor det ikke var muligt at foretage et skøn over indtægterne på forhånd, eller hvor projekterne ikke forventedes at skabe indtægter, giver strukturfondsforordningerne forvaltningsmyndighederne mulighed for at kræve tilbagebetaling af indtægterne — for 2000-2006-periodens vedkommende indtil afslutningen af det operationelle program, og 2007-2013-periodens vedkommende i de første fem år efter projektets afslutning³³. Eftersom retableringsprojekter ofte modnes over lang tid, er den periode på fem år, der i øjeblikket tages i betragtning i forbindelse med vurderingen af disse indtægter, for kort.

³² »Guide to Cost Benefit Analysis of Investment Projects«. Europa-Kommissionen, GD for Regionalpolitik og Bypolitik, juli 2008.

³³ Jf. støtteregele nr. 2 i forordning (EF) nr. 448/2004 og artikel 55, stk. 3, i Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 af 11. juli 2006 om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden og ophævelse af forordning (EF) nr. 1260/1999 (EUT L 210 af 31.7.2006, s. 25).

EKSEMPLER PÅ MANGLENDE OVERHOLDELSE AF STATSSTØTTEREGLER

Det Forenede Kongeriges statsstøtteregler³⁴ fastsætter, at når en jordejer også er projektleder, må projektlederens fortjeneste ikke indgå i beregningen af den offentlige finansielle støtte³⁵. I forbindelse med en tidligere kemikaliefabrik (Widnes, Det Forenede Kongerige) og et tidligere kulmineanlæg/koksværk (Sheffield, Det Forenede Kongerige) blev denne regel imidlertid ikke overholdt, idet projektlederens fortjeneste indgik i beregningen. På daværende tidspunkt fandt det regionale udviklingsagentur dette acceptabelt, men den procentuelle fortjeneste blev ikke fastsat af en skønsmand («chartered surveyor») som foreskrevet i den relevante statsstøtteordning.

På et tidligere åbent minebrud (Rotherham, Det Forenede Kongerige) blev området saneret af et offentlig-privat partnerskab. Den private partner bidrog med jorden, som vurderedes at udgøre 30 % af de samlede projektkostninger, mens retableringsarbejdet, der skulle betales af den offentlige partner, vurderedes at udgøre 70 %. Da grundene blev solgt, gik 70 % af indtægterne imidlertid til den private partner og 30 % til den offentlige partner. På denne måde fik den private partner en fordel i strid med den relevante statsstøtteordning.

På et område, hvor der tidligere var planlagt et kernekraftværk (Arneburg, Tyskland) (jf. **foto 7**), blev retablering af jord, der var ejet af en privat gruppe, betalt af projektlederen (en kommune) med det formål at tiltrække industrielle investorer. Ejeren havde erhvervet jorden i 1993 og foretaget nedrivningsarbejde. Efter godkendelsen af retableringsprojektet solgte jordejeren grunde til en meget højere pris end den oprindelige. I henhold til bestemmelserne i den relevante statsstøtteordning³⁶ burde kontrakten mellem projektlederen og jordejeren have fastsat, at enhver fortjeneste ved salg af jord skulle gå videre til kommunen.



Foto 7 — En cellulosefabrik på et område, hvor der tidligere var planlagt et kernekraftværk (Arneburg, Tyskland)

³⁴ N 747/A/99 — »Partnership support for regeneration (1): Support for speculative developments« (SG (2001) D/ 286569).

³⁵ I nogle tilfælde fastsættes fortjenesten til 15 % af bygningernes salgsværdi plus 10 % af grundenes salgsværdi.

³⁶ Statsstøtteordning N 644 A/B/2002, godkendt af Kommissionen den 9.7.2003, som gengiver reglerne i »Rahmenplan 31« (især del II, punkt 7).



Foto 8 — Nedrivning og renovering af gamle bygninger på et nedlagt kraftværk, der omdannes til kunst- og kulturcenter (Łódź, Polen)

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

SAMLET KONKLUSION

- 59.** Det er fortsat en stor udfordring for mange medlemsstater at håndtere årtiers forurening på industrielle og militære områder. Det vil sandsynligvis også fremover være nødvendigt at anvende offentlige midler til at finansiere oprydningen og retableringen af disse områder. For mange medlemsstater har strukturforanstaltningerne været en meget vigtig finansieringskilde til dette formål.
- 60.** De EU-støttede projekter leverer normalt den planlagte infrastruktur. I mange tilfælde sker fremskridtene imidlertid langsommere end forudset, og der skabes færre job end forventet.
- 61.** Princippet om, at forureneren betaler, er velkendt, men på grund af praktiske vanskeligheder er det tit de offentlige myndigheder, der med støtte fra EU's strukturforanstaltninger ender med at betale for en stor del af oprydningsarbejdet. I ingen af de projekter, der blev undersøgt i forbindelse med denne revision, afholdt forureneren de fulde oprydningsudgifter.
- 62.** I de tilfælde, hvor der foretages finansieringskløftberegninger, er de ofte ikke robuste nok, og der er ikke altid fastsat tilbagebetalingsklausuler i tilskudsbeslutningerne.
- 63.** Medlemsstaterne anvender en række gode praksis og principper i deres retableringsaktiviteter, men der mangler detaljerede oplysninger om problemernes omfang, og mulighederne for at prioritere aktioner på de hårdest ramte områder kunne således være bedre.



Foto 9 — En tønde med støbte plasticugler til fjernelse af forurenende stoffer fra et forurenede områdes undergrund (Dunaujvaros, Ungarn)

OPFYLDSE AF MÅLENE FOR RETABLERING AF INDUSTRIELLE OG MILITÆRE OMRÅDER

- 64.** De fleste projekter opfyldte deres mål med hensyn til fysiske output. Oprydningens resultater blev imidlertid ikke altid certificeret korrekt, og der er stor forskel på de nationale screeningsværdier for jordforurening. Kommissionen har fremsat forslag til et direktiv om rammebestemmelser om beskyttelse af jordbunden (jf. punkt 22-25).
- 65.** Da revisionen fandt sted, havde de fleste projekter opnået beskedne resultater med hensyn til økonomisk aktivitet og beskæftigelse. Resultatopnåelsen er blevet påvirket af den økonomiske tilbagegang, og de medfinansierede udviklingsprojekter byggede ikke i tilstrækkeligt omfang på markedsanalyser. De bedste resultater blev konstateret i forbindelse med områder, der blev retableret som led i en klar og integreret, brugertilpasset udviklingsplan under anvendelse af hovedparten af de almindeligt anerkendte bedste praksis vedrørende retablering (jf. punkt 26-34).

ANBEFALING 1

Medlemsstaterne bør:

- a) stille krav om, at projekter til retablering af brownfieldområder indgår i en integreret udviklingsplan for den pågældende by eller region
- b) anmode projektledere om at foretage markedsanalyser og overveje relevante muligheder for fremtidig anvendelse af de pågældende brownfieldområder på grundlag af den integrerede udviklingsplan
- c) sikre, at oprydningresultater certificeres af en kompetent myndighed eller et akkrediteret organ.

Kommissionen bør:

- a) i samarbejde med medlemsstaterne og på grundlag af videnskabeligt bevis og bedste praksis fremsætte forslag til:
 - i) EU-standarder for definition af forurenede arealer og fastlæggelse af de miljø- og sundhedsmæssige risici, som de udgør
 - ii) en EU-metode til fastlæggelse af oprydningstandarder, som er specifikke for det relevante område og tager højde for dets endelige anvendelse
- b) gennem det operationelle program fremme anvendelsen af en metode til integreret udvikling ved at stille krav om, at medfinansierede projekter til retablering af brownfieldområder skal indgå i en integreret udviklingsplan.

KRITERIER FOR TILDELING AF EU-STØTTE TIL RETABLERING AF INDUSTRIELLE OG MILITÆRE OMRÅDER

- 66. Retableringsarbejdet i medlemsstaterne gennemføres under anvendelse af hovedparten af de almindeligt anerkendte bedste praksis, men der er væsentlige hindringer, f.eks. mangel på finansielle ressourcer (jf. punkt 37-42).
- 67. De nationale registre giver en del viden om situationen med hensyn til brownfieldområder, men de er ufuldstændige i alle de besøgte medlemsstater, og kun i to af disse medlemsstater indeholder de oplysninger, der kan lægges til grund for prioritering af offentlige interventioner vedrørende forurenede arealer (jf. punkt 43 og 44).

- 68.** Selv om strukturfondsforordningerne ikke indeholder bestemmelser, der tager sigte på at fremme aspekter af bedste praksis med hensyn til retablering af brownfieldområder, støtter nogle medlemsstater anvendelsen af en metode til integreret udvikling og princippet om retablering af brownfieldområder frem for udvikling af greenfieldområder (jf. punkt 45).

ANBEFALING 2

Medlemsstaterne bør:

- a) overveje at udarbejde strategier med klare mål vedrørende retablering af brownfieldområder
- b) fremme retablering af brownfieldområder og undgå anvendelse af greenfieldområder, medmindre dette er absolut nødvendigt, og i sådanne tilfælde stille krav om kompenserende foranstaltninger
- c) overveje foranstaltninger, der kan anvendes i forbindelse med problematiske privatejede områder, når ejeren ikke iværksætter de nødvendige aktioner
- d) overveje oftere at anvende retablerede brownfieldområder midlertidigt til greenfieldformål
- e) stille krav til de regionale eller lokale myndigheder om at føre registre over brownfieldområder og forurenede arealer. Disse registre bør som minimum være standardiserede på medlemsstatsniveau, så de kan konsolideres til et nationalt register med henblik på at lette gennemførelsen af en politik for retablering og oprydning af brownfieldområder
- f) udarbejde lister over brownfieldområder, hvor der er mistanke om forurening, og klassificere dem i henhold til de relevante miljø- og sundhedsmæssige risici. Der bør foretages en prioritering af områderne med henblik på udarbejdelse af oprydningsplaner, der kan bidrage til sundhedsbeskyttelse og opfyldelse af EU's miljømæssige mål såsom sikring af den gode økologiske vandkvalitet, der kræves i vandrammedirektivet.

Kommissionen og medlemsstaterne bør:

- a) støtte anvendelsen af bedste praksis i forbindelse med udvikling af erhvervsområder og prioritere retablering af brownfieldområder frem for anvendelse af greenfieldområder.

OMKOSTNINGERNE I FORHOLD TIL DE OPNÅEDE RESULTATER

- 69.** Resultaterne kunne af flere årsager være opnået med færre EU-midler.
- 70.** I de indtægtsskabende projekter var det offentlige tilskud ikke altid fastsat på grundlag af en finansieringskløftberegning, og hvis der forelå en sådan beregning, var den mangelfuld (jf. punkt 48 og 49).
- 71.** I de tilfælde, hvor finansieringskløften var beregnet, omfattede tilskudsbeslutningen ikke altid en tilbagebetalingsklausul, som ville træde i kraft, hvis projektet skabte større indtægter end forventet, og strukturfondsforordningerne stiller ikke krav om en sådan klausul. I de tilfælde, hvor det ikke var muligt at foretage et skøn over indtægterne på forhånd, eller hvor projekterne ikke forventedes at skabe indtægter, giver strukturfondsforordningerne forvaltningsmyndighederne mulighed for at kræve tilbagebetaling af indtægterne. Eftersom retableringsprojekter ofte modnes over lang tid, er den periode på fem år, der i øjeblikket tages i betragtning i forbindelse med vurderingen af disse indtægter, for kort (jf. punkt 57 og 58).
- 72.** Selv om princippet om, at forurenere betaler, er indarbejdet i medlemsstaternes lovgivningsmæssige rammer, er det ikke blevet anvendt fuldt ud, og en del af udgifterne til miljøudbedring er blevet dækket af nationale midler og EU-midler. Ofte er aftaler mellem forurenere, jordejere og udviklere ikke tilstrækkelig gennemsigtige, og det er ikke altid muligt at afgøre, i hvilket omfang forurenere faktisk har afholdt udgifterne til oprydningsarbejdet (jf. punkt 50-55).
- 73.** Medlemsstaternes myndigheder anvendte ikke fuldt ud de særlige regler om statsstøtte (jf. punkt 56).

ANBEFALING 3

Medlemsstaterne bør:

- a) for hvert projekt foretage en nøje beregning af finansieringskløften
- b) fastsætte som krav i forbindelse med alle retableringsprojekter, at anvendelsesgraden af princippet om, at forureneren betaler, udtrykkeligt vurderes, og at anvendelse af dette princip gøres til en betingelse for tildeling af EU-finansiering
- c) anvende alle bestemmelserne i de statsstøtteordninger, som er aftalt med Kommissionen
- d) foretage detaljeret kontrol for at sikre, at der ikke ydes støtte til oprydning i tilfælde, hvor udvikleren allerede har fået prisnedslag. Med henblik på denne kontrol bør den offentlige myndighed råde over en pålidelig vurdering af jordens markedsværdi og et realistisk skøn over oprydningsudgifterne, og den bør have fuld indsigt i vilkårene for jorderhvervelsen og eventuelle prisnedslag
- e) fastsætte tilbagebetalingsklausuler i alle tilskudsbeslutninger vedrørende retableringsprojekter, så de får mulighed for at genvurdere projekternes finansielle resultater i lyset af udviklingen over en længere periode (f.eks. 15 år) og får mulighed for at kræve tilbagebetaling af hele tilskuddet eller en del af det, når projekterne skaber større indtægter end forventet. Kommissionen bør følge op på anvendelsen af sådanne tilbagebetalingsklausuler.

Kommissionen bør:

- a) overveje muligheden for at fastlægge fælles principper for anvendelse af princippet om, at forureneren betaler, når der er tale om forurening, som fandt sted, før dette princip blev indført i lovgivningen
- b) minde medlemsstaternes forvaltningsmyndigheder om, at de er forpligtede til at beregne finansieringskløften i alle projekter, som kan skabe indtægter, og anvende alle de relevante statsstøtteregler.

Vedtaget af Afdeling II, der ledes af Harald NOACK, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 12. december 2012.

På Revisionsrettens vegne



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Formand



Foto 10 — Et areal forberedt til anlæggelse af vejinfrastruktur på et område, hvor der tidligere lå slaggedynger fra en kulmine (Jaworzno, Polen)

STRUKTURFORANSTALTNINGERNES FINANSIERING TIL RETABLERING AF INDUSTRIELLE OG MILITÆRE OMRÅDER (PERIODERNE 2000-2006¹ OG 2007-2013)

Strukturforanstaltningerne 2000-2006 - retablering af industrielle og militære områder				Strukturforanstaltningerne 2007-2013 - retablering af industrielle og militære områder			
Medlemsstat	Rang	Tildelt beløb (euro)	%	Medlemsstat	Rang	Tildelt beløb (euro)	%
Tyskland	1	645 490 864	28,7	Ungarn	1	475 191 832	14,0
Det Forenede Kongerige	2	574 288 905	25,5	Den Tjekkiske Republik	2	372 290 509	11,0
Frankrig	3	195 305 373	8,7	Tyskland	3	335 518 228	9,9
Nederlandene	4	160 821 924	7,2	Rumænien	4	316 430 710	9,3
Portugal	5	156 012 908	6,9	Italien	5	298 355 961	8,8
Italien	6	143 383 095	6,4	Polen	6	278 413 953	8,2
Belgien	7	65 421 025	2,9	Portugal	7	191 960 262	5,7
Grækenland	8	55 655 389	2,5	Det Forenede Kongerige	8	178 957 047	5,3
Spanien	9	54 873 962	2,4	Spanien	9	177 403 701	5,2
Den Tjekkiske Republik	10	46 073 161	2,0	Estland	10	138 045 325	4,1
Polen	11	43 940 360	2,0	Slovenien	11	130 400 000	3,8
Ungarn	12	28 773 946	1,3	Bulgarien	12	108 322 014	3,2
Finland	13	18 104 950	0,8	Frankrig	13	90 193 437	2,7
EU interregionalt	14	17 035 874	0,8	Belgien	14	62 048 204	1,8
EU grænseoverskridende	15	13 996 478	0,6	Letland	15	49 000 000	1,4
Letland	16	11 414 454	0,5	Malta	16	48 280 000	1,4
Luxembourg	17	10 019 687	0,4	EU grænseoverskridende	17	47 801 926	1,4
Slovenien	18	2 924 609	0,1	Nederlandene	18	28 799 000	0,8
Malta	19	2 539 367	0,1	Grækenland	19	26 295 000	0,8
Estland	20	1 712 389	0,1	Cypern	20	16 150 000	0,5
Østrig	21	674 726	0,0	Litauen	21	14 501 892	0,4
				Luxembourg	22	3 786 550	0,1
				Finland	23	2 071 886	0,1
EU I ALT		2 248 463 446	100,0	EU I ALT		3 390 217 437	100,0

¹ For perioden 2000-2006 vedrører EU-10-medlemsstaternes tal 2004 og fremefter.

Kilde: Data fra GD for Regionalpolitik og Bypolitik, 31.12.2010.

DE 27 PROJEKTER I DEN REVIDEREDE STIKPRØVE

			Er det EU-medfinansierede projekt afsluttet?	EFRU-medfinansiering (millioner euro)	Er jobskabelse et af målene?	Retableringsarbejde medfinansieret af EFRU						Planlagt retableringsresultat/planlagt fremtidig anvendelse			
						Rensning/stabilisering af jord	Landskabsarkitektur	Nedrivning/renovering af gamle bygninger	Veje, faciliteter og andre infrastrukturer	Arealopdeling med henblik på videresalg eller udlejning	Opførelse af indflytningsklare bygninger	Jord og bygninger til industrielle handelsaktiviteter	Jord og bygninger til offentlig brug	Offentlig park	Reserve (offentlig eller privat)
Kun oprydning	Tidligere uranbehandlingsanlæg**	Mydlovary (CZ)	J	18,50		√		√							√
	Tidligere kulmine/kemisk affald	Berhida-Peremartoni (HU)		16,83		√									√
	Stålværk	Dunaujvaros (HU)	J	2,93	J	√									√
	Tidligere sprængstoffabrik	Berhida-Peremartoni (HU)		0,06	J	√						√			
Kun sanering	Tidligere stål- og metalværk	Pilsen (CZ)	J	1,36	J			√				√			
	Elektronikfabrik	Brno (CZ)	J	0,43	J			√				√			
	Tidligere olieraffineri	Braunsbedra (DE)	J	6,32	J			√	√	√		√			
	Tidligere planlagt kernekraftværk	Arneburg (DE)	J	26,58	J			√	√			√			
	Tidligere kulmineskakt	Jaworzno (PL)	J	3,32	J		√		√	√		√			
	Offentlig arealreserve	Halton (UK)	J	2,53	J		√		√			√			

			Er det EU-medfinansierede projekt afsluttet?	EFRU-medfinansiering (millioner euro)	Er jobskabelse et af målene?	Retableringsarbejde medfinansieret af EFRU						Planlagt retableringsresultat/planlagt fremtidig anvendelse			
						Rensning/stabilisering af jord	Landskabsarkitektur	Nedrivning/renovering af gamle bygninger	Veje, faciliteter og andre infrastrukturer	Arealopdeling med henblik på videresalg eller udlejning	Opførelse af indflytningssklare bygninger	Jord og bygninger til industrielle handelsaktiviteter	Jord og bygninger til offentlig brug	Offentlig park	Reserve (offentlig eller privat)
Kombineret oprydning og sanering	Tidligere metalværk	Halle (DE)	J	3,79	J	√			√			√			
	Tidligere kulmine/koksværk III*	Essen (DE)	J	2,21	J	√		√	√	√		√			
	Slaggedynger fra en kulmine	Jaworzno (PL)		7,07	J	√	√		√			√			
	Tidligere industrihavn I	Barrow-in-Furness (UK)	J	5,89	J	√	√		√	√		√			
	Tidligere industrihavn II	Barrow-in-Furness (UK)	J	5,79	J	√	√		√	√		√			
	Tidligere stålværk I	Duisburg (DE)	J	15,21	J	√	√	√	√			√			
	Tidligere zinkværk II	Duisburg (DE)	J	20,90	J	√	√	√	√			√			
	Tidligere stålværk*	Dortmund (DE)	J	30,32	J	√	√	√	√	√		√			
	Tidligere kulmine/koksværk I*	Essen (DE)	J	12,79	J	√	√	√	√		√		√	√	
	Tidligere kulmine/koksværk II	Essen (DE)		3,02		√	√		√					√	
	Tidligere kaserne og batterifabrik	Marcali (HU)	J	3,02		√	√	√	√		√			√	
	Tidligere kraftværk*	Łódź (PL)		20,61	J	√	√	√	√		√	√			
	Tidligere åbent minebrud I	Rotherham (UK)	J	4,51	J	√	√	√	√	√		√			
	Tidligere åbent minebrud II	Rotherham (UK)	J	5,22	J	√	√	√	√	√					
	Tidligere kulmine/koksværk	Sheffield (UK)	J	10,33	J	√	√	√	√	√	√	√			
	Tidligere metalværk	Barnsley (UK)	J	8,81	J	√	√	√	√	√	√	√			
Tidligere kemikaliefabrik	Widnes (UK)	J	2,53	J	√	√		√	√	√	√				

Noter: Projekter under Samhørighedsfonden (**) eller store EFRU-projekter (*), som skulle forhåndsgodkendes af Europa-Kommissionen.

Kilde: Endelige OP-gennemførelsesrapporter for projekter i programmeringsperioden 2000-2006 og tilskudsbeslutninger for projekter i programmeringsperioden 2007-2013. Beløb i nationale valutaer er omregnet til euro på grundlag af den gennemsnitlige vekselkurs fastsat af Den Europæiske Centralbank i den relevante programmeringsperiode.

KOMMISSIONENS SVAR

RESUMÉ

I.

Retablering af militære og industrielle områder eller brownfielddområder er vigtig, når en region skal gøres mere attraktiv, og det bidrager til jobskabelse.

III. a)

Certificering anses for at være god praksis. Manglende certificering og forskelle mellem nationale screeningsværdier for jordforurening er dog ikke nødvendigvis et udtryk for, at rensnings- og retableringsarbejdet ikke er blevet udført korrekt.

Projektudvikling sker altid i perioder med økonomisk usikkerhed. Visse projekter er blevet forsinket som følge af finansielle begrænsninger i forbindelse med den økonomiske afmatning kombineret med nedbringelse af underskud på nationalt niveau. Begge faktorer har haft en indvirkning på de offentlige politiske prioriteringer. Endvidere er jobskabelse et af de langsigtede mål med disse projekter.

Begrebet »integreret byudviklingsplan« er indbygget i Fællesskabets strategiske retningslinjer og i artikel 44 i forordning (EF) nr. 1828/2006. Det finansieringstekniske instrument JESSICA kan kun anvendes i områder, der er omfattet af en sådan plan. Derudover kan Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) i medfør af artikel 8 i forordning (EF) nr. 1080/2006 yde støtte til integrerede og bæredygtige strategier for, hvordan den høje koncentration af økonomiske, miljømæssige og sociale problemer i byområder takles, herunder rehabilitering af det fysiske miljø og genanvendelse af forladte industrigrunde.

III. b)

I 2006 fremlagde Kommissionen et forslag til direktiv om rammebestemmelser om beskyttelse af jordbunden (KOM(2006) 232), der indeholder en definition af »forurenet areal«, og i henhold til hvilket der skal udarbejdes en opgørelse over sådanne arealer på medlemsstaternes territorium. Brownfielddområder er ofte forurenede og ville derfor også blive kortlagt. Europa-Parlamentet vedtog forslaget ved førstebehandlingen i november 2007. Rådet mangler stadig at nå frem til en fælles holdning.

Kommissionen har også taget initiativer til at fremme god praksis uden for den lovgivningsmæssige ramme, f.eks. til at støtte retableringen af forladte brownfielddområder frem for anvendelse af greenfielddområder og koordineret arealanvendelse.

III. c)

Kommissionen erkender, at der tidligere har været visse svagheder med hensyn til at fastsætte støttesatserne, hvilket til dels skyldes den lovgivningsmæssige ramme. For projekter, der blev gennemført i perioden 2000-2006, og som genererede betydelige nettoindtægter, blev der fastsat maksimale medfinansieringssatser i henhold til artikel 29 i forordning (EF) 1260/1999. Metoden til beregning af finansieringskløften blev forankret i forordningen gældende for perioden 2007-2013.

I perioden 2007-2013 medtages indtægter, som kan fastslås på forhånd, i en periode på mellem 10 og 30 år, afhængigt af sektoren. For miljøsektoren anbefales det i vejledningen til cost-benefit-analyse at anvende en referencetidshorizont på 30 år til diskontering af projektets udgifter og indtægter.

Kommissionen er af den opfattelse, at det er god praksis at medtage en tilbagebetalingsklausul i den tilsagnsskrivelse, som udstedes af forvaltningsmyndigheden, og at en sådan klausul med fordel kan indarbejdes i medlemsstaternes nationale regler.

Anvendelse af princippet om, at forurenere betaler, er vanskelig i praksis. Det er ofte ikke muligt at kræve, at den person eller juridiske enhed, der i første omgang var ansvarlig for forureningen, skal betale for oprydningen, da denne person eller juridiske enhed i mange tilfælde ikke længere eksisterer eller kan dokumentere, at de regler, der gjaldt på tidspunktet for forureningen, blev overholdt.

KOMMISSIONENS SVAR

IV. a)

Kommissionen tilslutter sig denne anbefaling til medlemsstaterne og har allerede anmodet om en integreret udviklingsstrategi — ikke kun inden for den fælles strategiske ramme (FSR), men også inden for Kommissionens forordning.

IV. b)

Kommissionens tjenestegrene har for nylig offentliggjort et arbejdsdokument (SWD(2012) 101 final/2), der indeholder »Retningslinjer om bedste praksis for at begrænse, afhjælpe eller kompensere for jordforsegling«. Dokumentet indeholder en beskrivelse af de metoder, som er blevet anvendt i medlemsstaterne, herunder forebyggelse af omlægning af grønne områder og efterfølgende forsegling af (en del af) sådanne områders overflade samt genanvendelse af allerede bebyggede områder, f.eks. brownfieldområder.

IV. c)

For så vidt angår statsstøtte og princippet om, at forurenere betaler, er Revisionsrettens bemærkninger allerede indarbejdet i den lovgivningsmæssige ramme for strukturfondene for 2007-2013.

Med hensyn til tilbagebetalingsklausulen i den tilsagnsskrivelse, som udstedes af forvaltningsmyndigheden, mener Kommissionen, at det er et eksempel på god praksis, som med fordel kan indarbejdes i medlemsstaternes nationale regler. I henhold til princippet om delt forvaltning bør forvaltningsmyndighederne dog, eftersom det er dem, der træffer beslutningerne om tilskud og fører tilsyn med projekternes gennemførelse, også føre tilsyn med anvendelsen af tilbagebetalingsklausulen.

IV. d)

Kommissionen tilslutter sig Revisionsrettens anbefaling, men bemærker, at den i 2006 fremlagde et forslag til direktiv om rammebestemmelser om beskyttelse af jordbunden (KOM(2006) 232), der skabte et retsgrundlag for at fremsætte forslag til EU-standarder for definition af forurenede arealer og fastlæggelse af den risiko, som de udgør, samt metoder til oprydning. Kommissionen understreger, at ansvaret for vedtagelsen af konkret EU-lovgivning vedrørende jordbunden påhviler medlovgiverne.

Brownfieldområder er ofte beliggende i byområder. Kommissionen fremmer allerede integreret bæredygtig byudvikling gennem de nuværende mainstreamprogrammer og via det finansielle instrument JESSICA, i henhold til hvilket der skal udarbejdes en integreret byudviklingsplan.

Endvidere opfordrer Kommissionen kraftigt til, at medlemsstaterne inkorporerer retablering af brownfieldområder som en central del af deres integrerede byudviklingsstrategi, da »retablering af brownfieldområder« er en af de fire byspecifikke investeringsprioriteringer.

Denne strategi vil blive væsentligt styrket i perioden 2014-2020.

IV. e)

Kommissionen har taget initiativer til at fremme god praksis uden for den lovgivningsmæssige ramme, f.eks. til at støtte retableringen af forladte brownfieldområder frem for anvendelse af greenfieldområder og koordineret arealanvendelse.

Endvidere bemærker Kommissionen, at dens forslag til et direktiv om rammebestemmelser om beskyttelse af jordbunden (KOM(2006) 232) ville kræve kortlægning af forurenede arealer på nationale områder.

KOMMISSIONENS SVAR

INDLEDNING

5.

Kommissionen bemærker, at selskaber, der udfører miljøfarlige aktiviteter, har et klart ansvar for at rydde op efter jordbundsforurening, som har fundet sted efter den 30. april 2007 — ikrafttrædelsesdatoen for direktivet om miljøansvar 2004/35/EF. I den forbindelse minder Kommissionen om, at den fremlagde et forslag til et direktiv om rammebestemmelser om beskyttelse af jordbunden (KOM(2006) 232) i 2006, i henhold til hvilket alle forurenede arealer, herunder dem, der blev forurenede før april 2007, ville skulle kortlægges. Dette forslag er stadig under behandling i Rådet. Europa-Parlamentet vedtog forslaget ved førstebehandlingen i november 2007.

6.

Fremme af en integreret udviklingsstrategi og genanvendelse af brownfieldområder er brede begreber¹.

Den integrerede udviklingsstrategi fremmes gennem de forskellige dimensioner af bylivet — den miljømæssige, økonomiske, sociale og kulturelle dimension er tæt forbundet. Byudvikling kan kun lykkes, hvis der lægges en overordnet strategi. Foranstaltninger vedrørende fysisk byfornyelse skal derfor kombineres med foranstaltninger, der fremmer uddannelse, økonomisk udvikling, social inklusion og miljøbeskyttelse.

¹ Se artikel 8 i forordning (EF) nr. 1080/2006 og meddelelsen »Samhørighedspolitikken og byerne: byernes og de bymæssige bebyggelses bidrag til vækst og beskæftigelse i regionerne«, KOM(2006) 385 endelig.

REVISIONENS OMFANG OG MÅL

17.

Med undtagelse af store projekter gemmes projektsager ikke af Kommissionen, men af medlemsstaternes forvaltningsmyndigheder.

BEMÆRKNINGER

23. Andet led

Certificering anses for at være god praksis. Manglende certificering er dog ikke nødvendigvis et udtryk for, at rensnings- og retableringsarbejdet ikke er blevet udført korrekt.

Se også Kommissionens svar på punkt 5 og henvisningen til Kommissionens forslag fra 2006 til et direktiv om rammebestemmelser om beskyttelse af jordbunden (KOM(2006) 232).

24.

Der findes ingen harmoniserede screeningsværdier for forurenende stoffer eller standarder for, hvornår et område udgør en alvorlig fare for miljøet og menneskers sundhed, ligesom der heller ikke findes en EU-harmoniseret definition af »forurenede areal«. I 2006 fremlagde Kommissionen et forslag til et direktiv om rammebestemmelser om beskyttelse af jordbunden (KOM(2006) 232), der indeholder en definition af »forurenede areal«, og i henhold til hvilket der skal udarbejdes en opgørelse over sådanne arealer på medlemsstaternes territorium. Vedtagelsen af dette direktiv ville skabe det nødvendige retsgrundlag for den efterfølgende vedtagelse — hvis behovet skulle opstå og efter informationsudveksling med medlemsstaterne — af fælles tekniske værktøjer på EU-plan til vurdering af risikoen for jordforurening, uden hensyntagen til risikoacceptabiliteten.

Se også Kommissionens svar til punkt 5.

KOMMISSIONENS SVAR

26.

Kommissionen glæder sig over, at 20 ud af 22 afsluttede reviderede projekter helt eller i vid udstrækning (> 90 %) opfyldte deres output-mål.

27.

I forbindelse med retablering af brownfieldområder tager det lang tid at opnå de forventede resultater.

Tekstboks 1

Eksemplet med den tidligere industrihavn (Barrow-in-Furness, Det Forenede Kongerige) viser, hvor vanskeligt det er at gennemføre projekter under en økonomisk krise.

Tekstboks 2

I dette eksempel, der vedrører et tidligere olieraffinaderi (Braunsbedra, Tyskland), var undersøgelse af markedsføringsmulighederne for det retablerede areal en betingelse for finansiering. Forvaltningsmyndigheden kan dog ikke forudse begivenheder, som vil finde sted flere år ud i fremtiden, på tidspunktet for godkendelse af finansieringen. Uanset hvilke kriterier der opstilles, er det eneste, der kan kontrolleres, hvorvidt markedsanalysen er plausibel.

Tekstboks 3

Eksemplet med det tidligere metalværk (Barnsley, Det Forenede Kongerige, betegnes en »renæssanceby« i den regionale udviklingsplan) viser, hvor vanskeligt det er at gennemføre projekter under en økonomisk krise. At gøre områder mere attraktive er en af EFRU's målsætninger, og dette kan ikke altid måles kvantitativt.

Gennemførelsen af et projekt vedrørende et tidligere stålværk (Dortmund, Tyskland) er delvist betinget af eksterne faktorer, som hverken medlemsstaten eller Kommissionen har indflydelse på. Det forhold, at kun 22 % af det disponible areal var blevet solgt i midten af 2011, kan tilskrives den økonomiske krise.

31.

I forbindelse med retablering af brownfieldområder tager det lang tid at opnå de forventede resultater og virkninger. Jobskabelse er en langsigtet målsætning, især når projekterne har til formål at forbedre rammerne for økonomisk aktivitet.

32.

Kommissionen glæder sig over resultaterne af Revisionsrettens undersøgelser.

38.

Kommissionens tjenestegrene har for nylig offentliggjort et arbejdsdokument (SWD(2012) 101 final/2), der indeholder »Retningslinjer om bedste praksis for at begrænse, afhjælpe eller kompensere for jordforsegling«. Dokumentet indeholder en beskrivelse af de metoder, som er blevet anvendt i medlemsstaterne, herunder forebyggelse af omlægning af grønne områder og efterfølgende forsegling af (en del af) sådanne områders overflade samt genanvendelse af allerede bebyggede områder, f.eks. brownfieldområder.

39.

Kommissionen bemærker, at der i mindst to ud af de fem reviderede medlemsstater var fastlagt bestemmelser til fremme af midlertidig anvendelse af retablerede brownfieldområder.

40.

Kommissionen bemærker, at begrænsninger i nationale og/eller regionale budgetter, tilstedeværelsen af registre for brownfieldområder og de usikkerheder, der er forbundet med jordbesiddelse, altid har indflydelse på gennemførelsen af projekter.

40. Andet led

Kommissionen bemærker, at der i forslaget til direktiv om rammebestemmelser om beskyttelse af jordbunden (KOM(2006) 232) stilles krav om, at medlemsstaterne kortlægger forurenede arealer på deres territorium og gør en sådan opgørelse offentligt tilgængelig (se også Kommissionens svar til punkt 24). Brownfieldområder er ofte forurenede og ville derfor også blive kortlagt.

43.

Kommissionen henviser til sit svar under punkt 24 og 40: Den bemærker, at der i forslaget til direktiv om rammebestemmelser om beskyttelse af jordbunden stilles krav om, at medlemsstaterne kortlægger forurenede arealer på deres territorium og gør en sådan opgørelse offentligt tilgængelig.

KOMMISSIONENS SVAR

Tekstboks 5

Selv om der er taget initiativer på lokalt plan i Polen, ville et nationalt register helt bestemt give en bedre prioritering.

Det »nationale koncept for fysisk planlægning 2030« (National Spatial Development Concept 2030), som blev vedtaget af den polske regering i marts 2012, vil imidlertid sikre, at planlægningen af og den overordnede strategi for de genoplivede arealer koordineres.

44.

Kommissionen henviser til sit svar på punkt 43.

Tekstboks 6

Kommissionen henviser til sit svar på punkt 40, andet led.

45.

Udvælgelseskriterierne for projekter, der medfinansieres af EFRU, fastsættes af overvågningsudvalgene for programmerne. Kommissionen opfordrer til, at der i udvælgelseskriterierne medtages begreber som værditilvækst, valuta for pengene og miljømæssig bæredygtighed, og anbefaler brug af bedste praksis.

I denne forbindelse går Kommissionen videre end retsakterne og træffer forskellige foranstaltninger for at fremme god praksis. Eksempelvis fremmer den i sin meddelelse »Samhørighedspolitikken og byerne: byernes og de bymæssige bebyggelses bidrag til vækst og beskæftigelse i regionerne« (KOM(2006) 385, endelig) retablering af forladte brownfieldområder frem for udvikling af greenfieldområder og koordineret arealanvendelse samt samhørighedspolitikker til forvaltning af byspredning. Kommissionens tjenestegrene har endvidere fået udarbejdet og har offentliggjort en ekspertrapport online om resultaterne af en workshop på konferencen »Regioner for økonomisk forandring« i 2010 vedrørende genanvendelse af brownfieldområder og bygninger, der indeholder eksempler på god praksis.

45. Første led

Denne prioritering af projekter og beslutningen om omfanget af EU-finansieringen af projekterne hører under programmyn-dighedernes kompetence.

48. Andet led

Kommissionen erkender, at der tidligere har været visse svag-heder med hensyn til at fastsætte støttesatserne, hvilket til dels skyldes den lovgivningsmæssige ramme. For projekter, der blev gennemført i perioden 2000-2006, og som genererede betyde-lige nettoindtægter, blev der fastsat maksimale medfinansie-ringssatser i henhold til artikel 29 i forordning (EF) 1260/1999. Metoden til beregning af finansieringskløften blev forankret i forordningen gældende for perioden 2007-2013.

Tekstboks 7

I forbindelse med projektet vedrørende en offentlig arealre-serve (Halton, Det Forenede Kongerige) blev den metode til finansieringskløftberegning, der er anvendt siden 2007, ikke anvendt på samme måde i perioden 2000-2006. Medfinansie-ringen fra EFRU lå under den maksimale interventionssats som anført i artikel 29 i forordning (EF) nr. 1260/1999 og tog derfor hensyn til de indtægter, der potentielt ville blive genereret, i overensstemmelse med gældende bestemmelser.

For så vidt angår det tidligere planlagte kernekraftværk (Arne-burg, Tyskland), blev den metode til beregning af finansierings-kløften, der er anvendt siden 2007, ikke anvendt på samme måde i perioden 2000-2006 (se artikel 29, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1260/1999).

49.

Kommissionen erkender, at der tidligere har været visse svag-heder med hensyn til at fastsætte støttesatserne, hvilket til dels skyldes den lovgivningsmæssige ramme. For projekter, der skabte betydelige nettoindtægter, blev de maksimale medfinan-sieringssatser fastsat i overensstemmelse med artikel 29, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1260/1999, der finder anvendelse på føl-gende tre tilfælde. Metoden til beregning af finansieringskløften blev forankret i forordningen gældende for perioden 2007-2013.

49. Første led

Kommissionen noterer sig, at Revisionsretten for otte ud af de 15 reviderede projekter, hvor støttemodtageren foretog en beregning af finansieringskløften, ikke fandt, at der var genere-ret indtægter i forbindelse med andre udviklingsprojekter, som blev gennemført af samme udvikler.

KOMMISSIONENS SVAR

49. Andet led

Markedsværdien af jord skal uden tvivl fastsættes af en uafhængig skønsmand. Kommissionen noterer sig, at Revisionsretten for 22 ud af de 27 reviderede projekter ikke havde nogen bemærkninger til denne værdiansættelse.

Tekstboks 8

For så vidt angår det tidligere kulmineanlæg/koksværk (Sheffield, Det Forenede Kongerige), henvises der til svaret i tekstboks 7.

Tekstboks 9

I forbindelse med det tidligere åbne minebrud (Rotherham, Det Forenede Kongerige) skulle støtteberettigelsen for opkøbt jord have været vurderet i forhold til statsstøtteordningen i overensstemmelse med regel 5 i forordning (EF) nr. 1685/2000. I henhold til statsstøtteordningen skulle jorden have været vurderet til nul eller i visse tilfælde til den faktiske købspris eller markedsværdien, hvilken måtte være lavere.

Med hensyn til det tidligere stålværk (Dortmund, Tyskland) vil Kommissionen foretage en opfølgning.

50.

Princippet om, at forureneren betaler, som fastsat i artikel 191, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), er et centralt princip inden for miljøpolitik. Princippet er fastsat på EU-niveau, og enkeltpersoner kan ikke direkte henholde sig til denne artikel i TEUF med henblik på at fravige national lovgivning på et område, der er omfattet af miljølovgivning, og for hvilket der endnu ikke findes EU-lovgivning vedtaget på grundlag af samme artikel². Denne artikel er med andre ord bindende på medlemsstatsniveau, for så vidt den er blevet gennemført gennem en afledt retsakt på EU-niveau, f.eks. gennem direktiver (f.eks. direktiv 2004/35/EF om miljøansvar, direktiv 2000/60/EF om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger, direktiv 2008/98/EF om affald, direktiv 2006/21/EF om håndtering af affald fra udvindingsindustrien osv.).

I henhold til EF-retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse³ er anvendelsen af princippet om, at forureneren betaler, således relevant, hvis der ikke findes en sådan afledt retsakt på EU-niveau, og såfremt det er fastsat i gældende national lovgivning.

² Den Europæiske Unions Domstols dom af 9. marts 2010 i sag C-378/08, præmis 46.

³ EUT C 82 af 1.4.2008, s. 1-33.

51.

Ud over bemærkningerne til punkt 50 ville Kommissionens forslag til et direktiv om rammebestemmelser om beskyttelse af jordbunden sikre etablering af en egnet økonomisk mekanisme til finansiering af undersøgelse og oprydning af »herreløse« forureninger (dvs. forurenede arealer, som er underlagt princippet om, at forureneren betaler, men hvor den fysiske eller juridiske person, der er ansvarlig for forureningen, ikke kan identificeres eller stilles til ansvar under EU-lovgivning eller national lovgivning eller ikke kan tvinges til at betale omkostningerne til undersøgelse og oprydning).

53.

Kommissionen er enig i, at programmyndighederne skal være på vagt med hensyn til at afbøde den beskrevne risiko.

54.

Som anført af Revisionsretten i punkt 53-55 er de reviderede projekter forbundet med mange problemer, især med hensyn til aftaler mellem sælgere og udviklere af forurenede jord.

Tekstboks 10

Med hensyn til det tidligere stålværk (Dortmund, Tyskland) vil Kommissionen foretage en opfølgning.

55.

Kommissionen anbefaler altid, at jord (og bygninger) værdiansættes af en uafhængig skønsmand eller et behørigt bemyndiget officielt organ (regel 5 i forordning (EF) nr. 1685/2000).

Tekstboks 11

Med hensyn til den tidligere kemikaliefabrik (Widnes, Det Forenede Kongerige) og det tidligere kulmineanlæg/koksværk (Sheffield, Det Forenede Kongerige) vil Kommissionen foretage en opfølgning.

I forbindelse med det tidligere åbne minebrud (Rotherham, Det Forenede Kongerige) har forvaltningsmyndigheden oplyst Kommissionen om, at den har taget initiativ til at informere det britiske Homes and Community Agency (HCA), som er ny ejer og ansvarligt organ, om sagen.

KOMMISSIONENS SVAR

57.

Kommissionen er af den opfattelse, at det er god praksis at medtage en tilbagebetalingsklausul i den tilsagnsskrivelse, som udstedes af forvaltningsmyndigheden, og at en sådan klausul med fordel kan indarbejdes i medlemsstaternes nationale regler.

I programmeringsperioden 2000-2006 begrænsede artikel 29, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1260/1999 EU's bidrag til indtægtskabende projekter, afhængig af prioriteret mål og den sektor, der blev investeret i. For så vidt angår perioden 2007-2013, fastlægger artikel 55, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1083/2006 fælles retningslinjer for håndtering af indtægter, som der ikke er aflagt regnskab for på tidspunktet for indsendelse af projektet. I 2008 blev der fastsat yderligere retningslinjer for en standardiseret tilgang til beregning af finansieringskløften og indtægtskabende projekter i vejledningen til cost-benefit-analyse, der gælder for alle medlemsstater, men som kan tilpasses specifikke nationale forhold. Derfor har nogle medlemsstater fastlagt deres egne retningslinjer for cost-benefit-analyse, hvorfor der forekommer visse forskelle mellem medlemsstaterne. I starten af programmeringsperioden 2007-2013 blev der offentliggjort klare og fuldstændige vejledningsnotater for indtægtskabende projekter (COCOF 07/0074/09 og 08/0012/02).

58.

Kommissionen mener, at forvaltningsmyndigheden i forbindelse med projekter, hvor indtægterne ikke kan forudses eller beregnes på tidspunktet for deres godkendelse, bør have mulighed for at verificere, om der er skabt indtægter, efter projektets afslutning. Den periode, der henvises til i forordningen, er tilstrækkelig lang, eftersom den udgør en fin balance mellem behovet for at fastslå mulige indtægter, når de genereres, og forvaltningsmyndighedens og støttemodtagernes rimelige forventning om at lukke projekterne ned, når de er afsluttet.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

59.

Retablering af militære og industrielle områder eller brownfield-områder er første skridt, når en region skal gøres mere attraktiv, og en forudsætning for udviklingen af jobskabende aktiviteter.

60.

Nogle projekter blev forsinket på grund af finansielle begrænsninger i forbindelse med den økonomiske krise, og jobskabelse er et af de langsigtede mål med disse projekter.

61.

Anvendelse af princippet om, at forurenere betaler, er vanskelig i praksis. Det er ofte ikke muligt at kræve, at den person eller juridiske enhed, der i første omgang var ansvarlig for forureningen, skal betale for oprydningen, da denne person eller juridiske enhed i mange tilfælde ikke længere eksisterer eller kan dokumentere, at de regler, der gjaldt på tidspunktet for forureningen, blev overholdt.

62.

Kommissionen er af den opfattelse, at det er god praksis at medtage en tilbagebetalingsklausul i den tilsagnsskrivelse, som udstedes af forvaltningsmyndigheden, og at en sådan klausul med fordel kan indarbejdes i medlemsstaternes nationale regler.

KOMMISSIONENS SVAR

64.

Certificering anses for at være god praksis. Manglende certificering og forskelle mellem de nationale screeningsværdier for jordforurening er dog ikke nødvendigvis et udtryk for, at rensnings- og retableringsarbejdet ikke er blevet udført korrekt. Kommissionens forslag til et direktiv om rammebestemmelser om beskyttelse af jordbunden (KOM(2006) 232) indeholder en definition af »forurenede arealer« og kræver, at der udarbejdes en opgørelse over sådanne arealer på medlemsstaternes territorium.

65.

Projektudvikling sker altid i perioder med økonomisk usikkerhed, og økonomisk afmatning kombineret med nedbringelse af underskud på nationalt niveau har indflydelse på de offentlige politiske prioriteringer.

Begrebet »integreret byudviklingsplan« er indbygget i Fællesskabets strategiske retningslinjer og i artikel 44 i forordning (EF) nr. 1828/2006. Det finansieringstekniske instrument JESSICA kan kun anvendes i områder, der er omfattet af en sådan plan. Derudover kan EFRU i medfør af artikel 8 i forordning (EF) nr. 1080/2006 yde støtte til integrerede og bæredygtige strategier for, hvordan den høje koncentration af økonomiske, miljømæssige og sociale problemer i byområder takles, herunder rehabilitering af det fysiske miljø og genanvendelse af forladte industrigrunde.

Anbefaling 1 til medlemsstaterne

Kommissionen tilslutter sig denne anbefaling til medlemsstaterne og har allerede anmodet om en integreret udviklingsplan — ikke kun inden for den fælles strategiske ramme, men også inden for Kommissionens forordning.

Anbefaling 1 a) til Kommissionen

Kommissionen tilslutter sig Revisionsrettens anbefaling, men bemærker, at den i 2006 fremlagde et forslag til direktiv om rammebestemmelser om beskyttelse af jordbunden (KOM(2006) 232), der skabte et retsgrundlag for at foreslå EU-standarder for definitionen af forurenede arealer, den risiko, de udgør, og metoder til oprydning.

Et sådant direktiv ville harmonisere definitionen af »forurenede arealer« i hele EU og bl.a. pålægge medlemsstaterne en forpligtelse til at foretage oprydning af forurenede arealer. Direktivet ville også give Kommissionen mulighed for — hvis behovet skulle opstå og efter informationsudveksling med medlemsstaterne — at vedtage fælles tekniske værktøjer på EU-plan til vurdering af risikoen for jordforurening.

Kommissionen understreger, at ansvaret for vedtagelsen af konkret EU-lovgivning vedrørende jordbunden påhviler medlovgiverne.

Anbefaling 1 b) til Kommissionen

Brownfieldområder er ofte beliggende i byområder. Kommissionen fremmer allerede integreret bæredygtig byudvikling gennem de nuværende mainstreamprogrammer. Denne tilgang vil blive væsentligt styrket i perioden 2014-2020 med kravet om, at mindst 5 % af medlemsstaternes EFRU-tilskud skal bruges på integrerede aktiviteter med henblik på bæredygtig byudvikling. Integreret byudvikling fremmes endvidere via det finansielle instrument JESSICA, i henhold til hvilket der skal udarbejdes en integreret byudviklingsplan.

Derudover opfordrer Kommissionen kraftigt til, at medlemsstaterne inkorporerer retablering af brownfieldområder som en central del af deres tilgang til integreret byudvikling, da »retablering af brownfieldområder« er en af de fire byspecifikke investeringsprioriteringer.

Samlet svar på punkt 66 og 67

Eksterne faktorer, som ligger uden for programmyndighedernes ansvarsområde, f.eks. begrænsninger i nationale og/eller regionale budgetter og de usikkerheder, der er forbundet med jordbesiddelse, har altid indflydelse på gennemførelsen af retableringsprojekter.

I forslaget til direktiv om rammebestemmelser om beskyttelse af jordbunden (KOM(2006) 232) stilles der krav om, at medlemsstaterne kortlægger forurenede arealer på deres territorium og gør en sådan opgørelse offentligt tilgængelig. Brownfieldområder er ofte forurenede og ville derfor også blive kortlagt.

68.

Udvælgelseskriterierne for projekter, der medfinansieres af EFRU, fastsættes af overvågningsudvalgene for programmerne. Kommissionen opfordrer til, at der i udvælgelseskriterierne medtages begreber som værditilvækst, valuta for pengene og miljømæssig bæredygtighed, og anbefaler brug af bedste praksis.

Kommissionen har også taget initiativer til at fremme god praksis uden for den lovgivningsmæssige ramme, f.eks. ved at støtte retableringen af forladte brownfieldområder frem for brug af greenfieldområder og koordineret arealanvendelse.

KOMMISSIONENS SVAR

Anbefaling 2 b) til medlemsstaterne

Kommissionen minder om, at dens tjenestegrene for nylig har offentliggjort et arbejdsdokument (SWD(2012) 101 final/2), der indeholder »Retningslinjer om bedste praksis for at begrænse, afhjælpe eller kompensere for jordforsegling«. Dokumentet indeholder en beskrivelse af de metoder, som er blevet anvendt i medlemsstaterne, herunder forebyggelse af omlægning af grønne områder og efterfølgende forsegling af (en del af) sådanne områders overflade samt genanvendelse af allerede bebyggede områder, f.eks. brownfieldområder.

Anbefaling 2 til Kommissionen og medlemsstaterne

Kommissionen har taget initiativer til at fremme god praksis uden for den lovgivningsmæssige ramme, f.eks. at ved at støtte retableringen af forladte brownfieldområder frem for brug af greenfieldområder og koordineret arealanvendelse.

70.

Kommissionen erkender, at der tidligere har været visse svagheder med hensyn til at fastsætte støttesatserne, hvilket til dels skyldes den lovgivningsmæssige ramme. For projekter, der blev gennemført i perioden 2000-2006, og som genererede betydelige nettoindtægter, blev der fastsat maksimale medfinansieringssatser i henhold til artikel 29, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1260/1999. Metoden til beregning af finansieringskløften blev forankret i forordningen gældende for perioden 2007-2013.

71.

Kommissionen er af den opfattelse, at det er god praksis at medtage en tilbagebetalingsklausul i den tilsagnsskrivelse, som udstedes af forvaltningsmyndigheden, og at en sådan klausul med fordel kan indarbejdes i medlemsstaternes nationale regler. I henhold til princippet om delt forvaltning bør forvaltningsmyndighederne dog, eftersom det er dem, der træffer beslutningerne om tilskud og fører tilsyn med projekternes gennemførelse, også føre tilsyn med anvendelsen af tilbagebetalingsklausulen.

Kommissionen mener, at forvaltningsmyndigheden i forbindelse med projekter, hvor indtægterne ikke kan forudses eller beregnes på tidspunktet for deres godkendelse, bør have mulighed for at verificere, om der er skabt indtægter, efter projektets afslutning. Den periode, der henvises til i forordningen, er tilstrækkelig lang, eftersom den udgør en fin balance mellem behovet for at fastslå mulige indtægter, når de genereres, og forvaltningsmyndighedens og støttemodtagernes rimelige forventning om at lukke projekterne ned, når de er afsluttet.

72.

Kommissionen bemærker, at programmyndighederne skal være på vagt med hensyn til at afbøde den risiko, der som beskrevet er forbundet med komplekse aftaler mellem forurenere, jordejere og udviklere.

Kommissionen anbefaler altid, at jord (og bygninger) værdiansættes af en uafhængig skønsmand eller et behørigt bemyndiget officielt organ (regel 5 i forordning (EF) nr. 1685/2000).

73.

Kommissionen er enig i, at de nationale myndigheder altid skal overholde statsstøttereglerne, da de er en del af de lovkrav, som er fastsat for strukturfondene.

Anbefaling 3 e) til medlemsstaterne

Kommissionen er af den opfattelse, at det er god praksis at medtage en tilbagebetalingsklausul i den tilsagnsskrivelse, som udstedes af forvaltningsmyndigheden, og at en sådan klausul med fordel kan indarbejdes i medlemsstaternes nationale regler. I henhold til princippet om delt forvaltning bør forvaltningsmyndighederne dog, eftersom det er dem, der træffer beslutningerne om tilskud og fører tilsyn med projekternes gennemførelse, også føre tilsyn med anvendelsen af tilbagebetalingsklausulen.

Anbefaling 3 a) til Kommissionen

For så vidt angår fastlæggelsen af fælles regler for anvendelsen af princippet om, at forurenere betaler, mener Kommissionen, at sådanne regler allerede findes.

Anbefaling 3 b) til Kommissionen

Kommissionen har allerede gennemført Revisionsrettens anbefaling. Overholdelse af statsstøtteregler har altid været et lovkrav. I henhold til Kommissionens lovgivningsmæssige ramme skal metoden til finansieringskløftberegning tages i betragtning i programmeringsperioden 2007-2013. Kommissionen har i samarbejde med medlemsstaterne offentliggjort klare og fuldstændige vejledningsnotater for indtægtskabende projekter i starten af programmeringsperioden (COCOF 07/0074/09 og 08/0012/02).

Den Europæiske Revisionsret

Særberetning nr. 23/2012

Har EU's strukturforanstaltninger til retablering af industrielle og militære brownfieldområder givet gode resultater?

Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor

2013 — 55 s. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-090-2

doi:10.2865/56078

SÅDAN FÅR MAN FAT I PUBLIKATIONER FRA EU

Gratis publikationer:

- Via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Hos Den Europæiske Unions repræsentationer eller delegationer.
Kontaktoplysninger kan findes på: <http://ec.europa.eu>
eller fås ved at sende en fax til +352 2929-42758.

Betalingspublikationer:

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

Betalingsabonnementer (f.eks. *Den Europæiske Unions Tidende* og samlinger af afgørelser fra Den Europæiske Unions Domstol):

- Via Den Europæiske Unions Publikationskontors salgskontorer
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_da.htm).

I EUROPA ER DER FLERE OG FLERE FORLADTE INDUSTRIELLE OG MILITÆRE OMRÅDER (SÅKALDTE BROWNFIELDOMRÅDER), SOM BØR RETABLERES, OG MANGE AF DEM ER FORURENEDE. EU'S STRUKTURFORANSTALTNINGER HAR FREMMET RETABLERING AF BROWNFIELDOMRÅDER FOR AT BESKYTTE MENSKEKERS SUNDHED OG MILJØET OG FOR AT MODVIRKE PLANLØS BYSPREDNING.

REVISIONSRETEN UNDERSØGER I DENNE BERETNING, OM DE EU-FINANSIEREDDE RETABLERINGSPROJEKTER OPFYLDTE DERES MÅL, OM MÅLRETNINGEN AF EU'S STØTTE VAR BASERET PÅ ROBUSTE KRITERIER, OG OM RESULTATERNE BLEV OPNÅET MED DE LAVEST MULIGE OMKOSTNINGER FOR EU-BUDGETTET.



DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET



Publikationskontoret

ISBN 978-92-9241-090-2



9 789292 410902