



EUROPESE
REKENKAMER

Speciaal verslag nr. 23

2012

ISSN 1831-0915

HEBBERN DE STRUCTURELE MAATREGELEN
VAN DE EU MET SUCCES **DE REGENERATIE**
ONDERSTEUND VAN INDUSTRIËLE EN MILITAIRE
BROWNFIELDTERREINEN?



Speciaal verslag nr. 23 // 2012

HEBBEN DE STRUCTURELE MAATREGELEN VAN DE EU MET SUCCES DE REGENERATIE ONDERSTEUND VAN INDUSTRIËLE EN MILITAIRE BROWNFIELDTERREINEN?

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

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

Speciaal verslag nr. 23 // 2012

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet via de Europaserver (<http://europa.eu>).

Catalografische gegevens bevinden zich aan het einde van deze publicatie.
Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2013

ISBN 978-92-9241-103-9
doi:10.2865/58659

© Europese Unie, 2013
Overneming met bronvermelding toegestaan.

Printed in Luxembourg

INHOUD

Paragraaf

WOORDENLIJST

I-IV **SAMENVATTING**

1-12 **INLEIDING**

1-3 **BROWNFIELDTERREINEN IN DE EU**

4-6 **EU-OPTREDEN VOOR DE REGENERATIE VAN INDUSTRIËLE EN MILITAIRE BROWNFIELDTERREINEN**

7-12 **DE STRUCTURELE MAATREGELEN VAN DE EU COFINANCIEREN DE REGENERATIE VAN BROWNFIELDTERREINEN**

13-17 **REIKWIJDTE EN DOELSTELLINGEN VAN DE CONTROLE**

18-58 **OPMERKINGEN**

18-34 **ZIJN DE DOELSTELLINGEN VAN DE DOOR DE EU GECOFINANCIERDE REGENERATIEPROJECTEN BEREIKT?**

22-25 DE RESULTATEN VAN DE SANERING ZIJN NIET ALTIJD BEHOORLIJK GECERTIFICEERD

26-30 MET DE MEESTE PROJECTEN ZIJN DE DOELSTELLINGEN WAT BETREFT MATERIËLE OUTPUT BEREIKT, MAAR IN VEEL GEVALLEN IS DE BEOOGDE BEZETTING VAN DE HERONTWIKKELDE TERREINEN EN GEBOUWEN NOG NIET GEREALISEERD

31 DE ECONOMISCHE ACTIVITEITEN LEVERDEN MINDER BANEN OP DAN VERWACHT

32-34 ALLE PROJECTEN HADEN ENKELE HOOFDKENMERKEN MET EEN POSITIEF EFFECT OP HUN DUURZAAMHEID

35-45 **WAS DE ORIËNTATIE VAN DE EU-STEUN VOOR DE REGENERATIE VAN INDUSTRIËLE EN MILITAIRE TERREINEN GEBASEERD OP DEUGDELIJKE CRITERIA?**

37-42 ALLE LIDSTATEN HEBBEN VOOR DE REGENERATIE VAN BROWNFIELDTERREINEN EEN BELEID DAT STEUNT OP EEN AANTAL ERKENDE BEGINSLEN ...

43-44 ... MAAR HET ONTBREKEN VAN VOLLEDIGE EN GESCHIKTE REGISTERS VAN BROWNFIELDTERREINEN — WAARONDER VERONTREINIGDE TERREINEN — BEMOEILIJKT DE PRIORITERING

45 ER KAN MEER WORDEN GEDAAN OM DE TOEPASSING VAN DE BESTE PRAKTIJEN INZAKE REGENERATIE TE STIMULEREN

46–58 WERDEN DE RESULTATEN BEREIKT TEGEN ZO LAAG MOGELIJKE KOSTEN VOOR DE EU-BEGROTING?

48 DE BEHOEFTE AAN OVERHEIDSSTEUN, INCLUSIEF EU-MIDDELEN, WERD NIET ALTIJD BEOORDEELD EN ...

49 ... DE VERRICHTE BEOORDELINGEN VERTOONDEN TEKORTKOMINGEN

50–55 DE AUTORITEITEN KENNEN HET BEGINSSEL DAT DE VERVUILER BETAALT, MAAR NERGENS WERDEN DE REINIGINGSKOSTEN VOLLEDIG DOOR DE VERVUILER GEDRAGEN

56 DE REGELS VOOR OVERHEIDSSTEUN WORDEN NIET CORRECT TOEGEPAST

57–58 ER ZIJN BEPERKTE MOGELIJKHEDEN VOOR TERUGVORDERING VAN OVERHEIDSSTEUN WANNEER DE PROJECTEN MEER INKOMSTEN GENEREREN DAN VERWACHT

59–73 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN**59–63 ALGEMENE CONCLUSIE****64–65 VERWEZENLIJKING VAN DE DOELSTELLINGEN INZAKE DE REGENERATIE VAN INDUSTRIËLE EN MILITAIRE TERREINEN****66–68 CRITERIA VOOR DE VERSTREKKING VAN EU-STEUN VOOR DE REGENERATIE VAN INDUSTRIËLE EN MILITAIRE TERREINEN****69–73 KOSTEN VAN DE BEREIKTE RESULTATEN**

BIJLAGE I — FINANCIERING VAN STRUCTURELE MAATREGELEN VOOR DE REGENERATIE VAN INDUSTRIËLE EN MILITAIRE TERREINEN (PERIODEN 2000-2006 EN 2007-2013)

BIJLAGE II — STEEKPROEF VAN 27 GECONTROLEERDE PROJECTEN

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

WOORDENLIJST

Begunstigde: Publiek of privaat rechtspersoon die steun ontvangt van het EFRO of het CF voor het regenereren van een brownfieldterrein (soms ook „projectontwikkelaar” genoemd). Vaak verkoopt of verhuurt de begunstigde percelen of gebouwen aan de investeerders na de regeneratie van het terrein.

Brownfieldterrein: Een terrein dat heeft geleden onder het vroegere (in dit verslag, industriële of militaire) gebruik ervan of dat van aangrenzend terrein, en dat verlaten is of te weinig wordt benut en pas na ingrijpen weer ten nutte kan worden gemaakt. Het kan eventueel verontreinigd zijn.

Cohesiefonds (CF): Financieel instrument dat de economische en sociale cohesie moet versterken door het financieren van milieu- en vervoersprojecten in lidstaten met een bnp per hoofd dat lager dan 90 % van het EU-gemiddelde ligt.

Concerted Action on Brownfield and Economic Regeneration Network (gecoördineerde actie inzake netwerk voor economische en brownfieldsanering) (CABERNET): Europees netwerk van deskundigen dat zich bezighoudt met brownfieldterreinen. De leden willen de sanering van die terreinen bevorderen door in een context van duurzame groei Europabreed ervaringen uit te wisselen, nieuwe instrumenten en beheersstrategieën alsook een kader voor gecoördineerde onderzoeksactiviteiten te bieden. CABERNET werd aanvankelijk door de EU gesteund uit hoofde van het vijfde kaderprogramma voor onderzoek.

EMA: Europees Milieuagentschap. Leden van het EMA zijn de 27 EU-lidstaten plus IJsland, Liechtenstein, Noorwegen, Zwitserland en Turkije.

Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO): Financieel instrument ter bevordering van de economische en sociale samenhang tussen de regio's in de EU. EFRO-acties worden hoofdzakelijk uitgevoerd via operationele programma's die een groot aantal projecten omvatten.

Greenfield: Onbebouwde grond in stedelijk of plattelandsgebied die wordt gebruikt voor landbouw of landschapsarchitectuur of aan de natuur wordt overgelaten.

Groot project: Een project dat in totaal meer dan 50 miljoen euro kost en waarvoor cofinanciering van het EFRO of het CF is aangevraagd. Dergelijke projecten omvatten doorgaans allerlei werken, activiteiten of diensten die gericht zijn op het uitvoeren van een ondeelbare taak van specifiek economische of technische aard met welbepaalde doelstellingen.

Beheersautoriteit: Een nationale, regionale of plaatselijke openbare instantie dan wel een publiek of particulier orgaan, door de lidstaat aangewezen voor het beheer van een operationeel programma.

Methode van de financieringskloof: Methode om ervoor te zorgen dat projecten die inkomsten genereren alleen de noodzakelijke openbare middelen ontvangen en aldus ongerechtvaardigde overfinanciering te voorkomen. De subsidie mag niet hoger zijn dan het verschil tussen de verwachte kosten en de verwachte netto-inkomsten van het project.

Network for Industrially Contaminated Land in Europe (NICOLE): Forum inzake het beheer van verontreinigde grond in Europa. Het is gericht op het bevorderen van samenwerking tussen het bedrijfsleven, onderwijsinstellingen en dienstverleners inzake de ontwikkeling en toepassing van duurzame technologieën voor het beheer van door industriële en commerciële activiteiten verontreinigd terrein. NICOLE werd aanvankelijk door de EU gesteund krachtens het vierde kaderprogramma voor onderzoek.

Operationeel programma (OP): Een door de Commissie goedgekeurd programma voor investeringen door een lidstaat die middelen uit de structuurfondsen ontvangt, dat de vorm krijgt van een samenhangende reeks prioriteiten betreffende meerjarige maatregelen.

Programmeringsperiode: Het meerjarige kader waarbinnen de uitgaven van de structuurfondsen en het Cohesiefonds worden gepland en besteed.

Publiek-particulier partnerschap (PPP): Een door de publieke en particuliere sector gezamenlijk beheerde entiteit voor het verrichten van regeneratiewerkzaamheden.

Regenereren/saneren/herontwikkelen: Zoals bedoeld in dit verslag kan het regenereren van industriële en militaire terreinen twee soorten acties omvatten, al naargelang de toestand van het terrein:

- a) saneren: actie ter stabilisering van het terrein en ter verwijdering, beheersing, insluiting of terugdringing van vervuilende stoffen uit de bodem, het oppervlaktewater, het grondwater, de planten en gebouwen zodat een vervuild terrein niet langer risico inhoudt voor mens of milieu, gelet op het huidige en goedgekeurde toekomstige gebruik ervan;
- b) herontwikkelen: actie op een niet-verontreinigd terrein of, in een tweede fase, op een gesaneerd terrein om de grond en de gebouwen gereed te maken voor het beoogde latere gebruik ervan. Herontwikkelen kan ook het slopen van oude gebouwen omvatten, landschapsarchitectuur, indeling van terreinen en het aanbrengen van basisinfrastructuur zoals voorzieningen en wegen, en soms bouwwerken.

Structurele maatregelen: In dit verslag, acties met middelen van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en het Cohesiefonds.

Verontreinigd terrein: Een terrein waar de — door menselijke activiteiten veroorzaakte — aanwezigheid is bevestigd van gevaarlijke stoffen, en wel op een niveau dat wordt geacht aanzienlijk risico in te houden voor de menselijke gezondheid of het milieu. Bij de evaluatie van het risico wordt rekening gehouden met het huidige en goedgekeurde toekomstige gebruik van het terrein. De meest voorkomende verontreinigde terreinen zijn industriële en militaire brownfieldterreinen, stortplaatsen en landbouwgrond.

SAMENVATTING

I.

De afgelopen decennia komen steeds meer verlaten industriële en militaire terreinen (de zogenaamde brownfieldterreinen) beschikbaar. In Europa ligt hun aantal naar schatting tussen enkele honderden in kleine lidstaten en enkele honderdduizenden in grotere lidstaten met een rijk industrieel verleden. Vele van die terreinen zijn verontreinigd. De structurele maatregelen van de EU stimuleren de regeneratie en het hergebruik van brownfieldterreinen om de menselijke gezondheid en het milieu te beschermen en om ongebreidelde stadsuitbreiding te beperken.

II.

Bij haar controle onderzocht de Rekenkamer of de doelstellingen van de projecten werden gerealiseerd, of de oriëntatie van de EU-steun berustte op deugdelijke criteria en of de resultaten werden bereikt tegen de laagst mogelijke kosten voor de begroting van de Unie. De Rekenkamer controleerde rechtstreeks de prestaties van 27 regeneratieprojecten en onderzocht de instrumenten voor de regeneratie van brownfieldterreinen van de lidstaten, die het kader vormen voor specifieke gefinancierde interventies.

III.

De Rekenkamer concludeerde het volgende:

- a) De resultaten van saneringswerkzaamheden zijn niet altijd behoorlijk gecertificeerd en er bestaan grote verschillen in de nationale toetsingswaarden voor bodemverontreiniging. De meeste projecten behaalden weliswaar hun doelstellingen in termen van materiële output, maar in vele gevallen werd de beoogde toekomstige benutting van de herontwikkelde grond en gebouwen niet gerealiseerd; er werden minder banen geschapen dan verwacht. De twee voornaamste factoren ter verklaring van de matige resultaten zijn de economische neergang en het ontbreken van goede marktanalyses die de ontwikkeling van de terreinen rechtvaardigen — of het feit dat deze analyse werd genegeerd. Alle projecten hadden bepaalde hoofdkenmerken die bijdroegen tot hun duurzaamheid op langere termijn, maar slechts twee derde ervan maakte deel uit van een geïntegreerd ontwikkelingsplan.
- b) In alle lidstaten wordt het brownfieldbeleid voornamelijk uitgevoerd via instrumenten voor plaatselijke planning die de toepassing bevorderen van bepaalde beste praktijken, namelijk met voorrang van regeneratie van brownfields boven de ontwikkeling van greenfields, maar tijdelijk gebruik van brownfieldterreinen wordt zelden gestimuleerd. Het bepalen van prioriteiten wordt echter bemoeilijkt door het ontbreken van complete en geschikte registers met brownfieldterreinen. In de structuurfondsverordeningen wordt geen geïntegreerd ontwikkelingsplan voorgeschreven en het hergebruik van brownfieldterreinen, veeleer dan greenfields, wordt niet voldoende aangemoedigd.
- c) De resultaten hadden kunnen worden bereikt met minder kosten voor de nationale en Europese begrotingen, want voor negen projecten was de subsidiëring niet onderbouwd met een ontvangstenraming, en waar dat wel was gebeurd, werden in de helft van de gevallen tekortkomingen opgemerkt. Een deel van de kosten voor de milieusanering kwam ten laste van nationale en EU-middelen, omdat het vervuiler-betaaltbeginsel niet volledig werd toegepast en sommige regels voor overheidssteun werden veronachtzaamd. De bepalingen in de structuurfondsverordeningen en specifieke clausules in de subsidiebesluiten betreffende regeneratieprojecten bieden onvoldoende mogelijkheden tot terugvordering van de overheidssteun wanneer een project meer inkomsten genereert dan verwacht.

SAMENVATTING

IV.

De Rekenkamer beveelt het volgende aan:

- a) De lidstaten moeten de projectontwikkelaars vragen marktanalyses te verrichten en relevante opties te overwegen voor mogelijk later gebruik van brownfieldterreinen. Zij moeten eisen dat regeneratieprojecten deel uitmaken van een geïntegreerd ontwikkelingsplan en dat de saneringsresultaten worden gecertificeerd door een bevoegde instantie of een erkend orgaan.
- b) De lidstaten moeten overwegen voor de regeneratie van brownfieldterreinen strategieën met duidelijke doelstellingen op te zetten; het gebruik van greenfields vermijden tenzij dit absoluut noodzakelijk is en anders toepassing van compensatiemaatregelen eisen; maatregelen overwegen om probleemterreinen in particulier bezit aan te pakken wanneer de eigenaar nalaat het nodige te doen; overwegen vaker geregenereerde terreinen tijdelijk als greenfield te benutten, en registers op te zetten van brownfields en verontreinigde terreinen met voldoende gestandaardiseerde informatie om prioriteiten te kunnen bepalen voor de maatregelen.
- c) De lidstaten moeten voor elk project de financieringskloof grondig beoordelen. Zij moeten eisen dat de toepassing van het vervuiler-betaaltbeginsel als voorwaarde wordt gesteld voor de verstrekking van EU-middelen. Zij moeten de bepalingen van de met de Commissie overeengekomen regels voor overheidssteun toepassen. Zij moeten in alle subsidiebesluiten betreffende regeneratieprojecten een terugbetalingsclausule opnemen waardoor zij de mogelijkheid hebben de financiële resultaten van projecten opnieuw te bezien in het licht van ontwikkelingen over een langere periode (bijvoorbeeld 15 jaar) en van projecten die meer inkomsten genereerden dan verwacht, de subsidie geheel of gedeeltelijk terug te vorderen. De Commissie moet follow-up geven aan de toepassing van dergelijke terugbetalingsclausules.
- d) De Commissie moet in samenwerking met de lidstaten en op basis van wetenschappelijk bewijs en beste praktijken EU-normen voorstellen om verontreinigde terreinen en de omvang van het daar bestaande risico voor milieu en gezondheid vast te stellen, en een methodologie voorstellen voor het vastleggen van terinspecifieke saneringsnormen die rekening houden met het uiteindelijke gebruik van het terrein. Zij moet de toepassing van een geïntegreerde ontwikkelingsaanpak aanmoedigen door te eisen dat gefinancierde regeneratieprojecten voor brownfields worden opgenomen in een geïntegreerd ontwikkelingsplan.
- e) De Commissie en de lidstaten moeten bij de regeneratie van brownfields de toepassing van beste praktijken steunen en regeneratie van brownfieldterreinen verkiezen boven het gebruik van greenfields.



Foto 1 — Vernieuwing en verbouwing van een iconische toren in een verlaten krachtcentrale in het stadscentrum die wordt verbouwd tot een kunst- en cultuurcentrum (Łódź, Polen).

INLEIDING

BROWNFIELDTERREINEN IN DE EU

1. De afgelopen decennia komen steeds meer verlaten industriële en militaire terreinen (de zogenaamde brownfieldterreinen) beschikbaar. In Europa ligt hun aantal naar schatting tussen enkele honderden in kleine lidstaten met een geringe industriële nalatenschap en enkele honderd-duizenden in grotere lidstaten met een rijk industrieel verleden¹. Deze terreinen bevinden zich vaak in economisch en sociaal achteruitgaande regio's en stedelijke gebieden. De regeneratie van industriële en militaire brownfieldterreinen heeft aanzienlijke gevolgen op ecologisch, economisch en maatschappelijk gebied.



Foto 2 — Pijp waarlangs reinigingsvloeistof in de vervuilde bodem bij een staalfabriek wordt gepompt (Dunaujvaros, Hongarije).

2. Vele brownfieldterreinen zijn verontreinigd, en om deze nalatenschap op te ruimen zal in de volgende decennia een gezamenlijke inspanning nodig zijn. Het Europees Milieuagentschap (EMA) schat het aantal verontreinigde terreinen op 250 000 en dat van de potentieel verontreinigde terreinen, waar onderzoek nodig is om te bepalen of ingrijpen vereist is, op 3 miljoen. In ongeveer 70 % van de gevallen werd de vervuiling veroorzaakt door militair of industrieel gebruik².

¹ CABERNET (2006), Duurzame regeneratie van brownfieldterreinen (gebaseerd op gegevens verzameld door de lidstaten van het eind van de jaren 1990 tot het begin van de jaren 2000).

² EMA (2007), „Progress in management of contaminated sites” (voortgang in het beheer van verontreinigde gebieden) (CSI 015). Andere bronnen van verontreiniging zijn afvalstorting en landbouwactiviteiten.

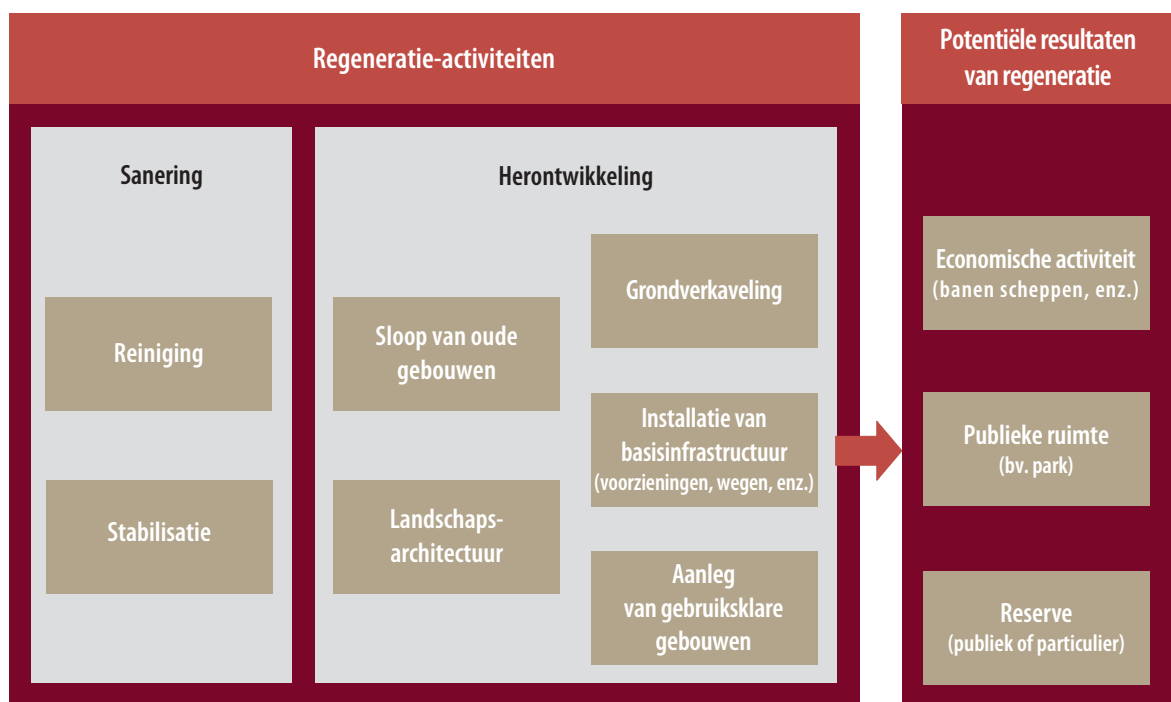
3. De regeneratie van brownfieldterreinen kan leiden tot verschillende resultaten: economische activiteiten, publieke ruimte of landreserves. In het geval van economische activiteiten omvat de regeneratie het oprichten van gebouwen of het gereed maken van terreinen voor verkoop aan investeerders. Dat kan worden gedaan door een particuliere of een publieke projectontwikkelaar. Alleen van economische activiteiten wordt nieuwe werkgelegenheid verwacht (zie **figuur 1**).

EU-OPTREDEN VOOR DE REGENERATIE VAN INDUSTRIËLE EN MILITAIRE BROWNFIELDTERREINEN

4. Regeneratie wordt aangepakt als een aspect van milieubeleid en ruimtelijke ontwikkeling in de lidstaten.

FIGUUR 1

REGENERATIE VAN INDUSTRIËLE EN MILITAIRE TERREINEN EN POTENTIËLE RESULTATEN



Bron: Europese Rekenkamer.

5. De milieurichtlijnen van de EU zijn bijzonder relevant waar verontreiniging een probleem vormt op een terrein. Dergelijke richtlijnen zijn gericht op het voorkomen van verontreiniging³ alsook op het beheer en de controle van oppervlakte- en grondwater⁴.
6. In het cohesiebeleid⁵ wordt de voorkeur gegeven aan een geïntegreerde ontwikkelingsaanpak en het hergebruiken van brownfieldterreinen boven groengebieden.



Foto 3 — Voorbereiding van nieuwe structuren in een voormalige krachtcentrale (Łódź, Polen).

³ Richtlijn 2008/1/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 (PB L 24 van 29.1.2008, blz. 8) tot intrekking van Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PB L 257 van 10.10.1996, blz. 26). Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies, (PB L 334 van 17.12.2010, blz. 17) en Richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende de milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade (MAS-richtlijn) (PB L 143 van 30.4.2004, blz. 56).

⁴ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PB L 327 van 22.12.2000, blz. 1) en Richtlijn 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand (PB L 372 van 27.12.2006, blz.19).

⁵ Beschikking 2006/702/EG van de Raad van 6 oktober 2006 betreffende communautaire strategische richtsnoeren inzake cohesie (PB L 291 van 21.10.2006, blz. 11), COM(2004) 60 definitief — Naar een thematische strategie voor het stadsmilieu, COM(1999) 344 def. — Structuurfondsen, het Cohesiefonds en de coördinatie ervan — Richtlijnen voor programma's in de periode 2000-2006; Richtlijnen van de Commissie voor het communautair initiatief Urban II, vastgesteld op 28 april 2000.

DE STRUCTURELE MAATREGELEN VAN DE EU COFINANCIËREN DE REGENERATIE VAN BROWNFIELDTERREINEN

- 7.** Het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) en het Cohesiefonds (CF) kunnen mede de regeneratie financieren van brownfieldterreinen in de in aanmerking komende regio's van de lidstaten. Beide fondsen worden hierna vermeld als structurele maatregelen. Hun steun kan oplopen tot 85 % van de subsidiabele uitgaven voor een specifiek project⁶.
- 8.** Het totaal van de middelen die in de twee controleperioden werden bestemd voor de regeneratie van brownfieldterreinen, wordt, met vermelding van de voornaamste betrokken lidstaten, getoond in **tabel 1**. Een volledig overzicht per lidstaat is te vinden in **bijlage I**.
- 9.** De gefinancierde projecten betreffen diverse regeneratieactiviteiten:
- sanering van onstabiele en verontreinigde grond (zie de **foto's 2 en 9**);
 - herontwikkeling van terreinen⁷ (zie **foto 7**);
 - of een combinatie van sanering en herontwikkeling voor de volledige regeneratie van verontreinigde brownfieldterreinen (zie de **foto's 1, 3, 4, 5, 6, 8 en 10**).

⁶ Sinds 2007 kunnen de lidstaten ervoor kiezen een deel van hun EU-middelen voor structurele maatregelen te investeren in renoverende fondsen Jessica, en zo te helpen om financiële middelen te recyclen en investeringen in de stedelijke gebieden van Europa te versnellen. Ten tijde van de controle bevonden die middelen zich nog in de eerste invoeringsfasen en werden zeer weinige ervan bestemd voor de regeneratie van brownfieldterreinen.

⁷ Ontwikkeling van woonwijken kwam niet in aanmerking voor financiële steun uit het EFRO en het CF gedurende de door de controle bestreken programmeringsperioden.

TABEL 1

AAN DE REGENERATIE VAN BROWNFIELDTERREINEN TOEGEWEEZEN MIDDELEN EN VOORNAAMSTE BETROKKEN LIDSTATEN

	2000-2006	2007-2013
Toegewezen middelen	2,3 miljard euro	3,4 miljard euro
Voornaamste begunstigden	Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Frankrijk	Hongarije, Tsjechische Republiek, Duitsland, Roemenië, Italië, Polen

Bron: Europese Rekenkamer, op basis van door de Commissie verzamelde gegevens.

10. De gefinancierde projecten maken deel uit van operationele programma's die worden uitgevoerd in gedeeld beheer, waarbij de Commissie de eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de EU-begroting behoudt⁸. Met name is het zo dat:

- a) de Commissie over de door de lidstaten voorgestelde programma's onderhandelt, deze goedkeurt en er middelen aan toewijst;
- b) de lidstaten/regio's de programma's beheren en ze uitvoeren door het selecteren, controleren en beoordelen van projecten;
- c) de Commissie betrokken is bij het toezicht op de programma's, de goedgekeurde uitgaven vastlegt en uitbetaalt en de controle-systemen verifieert.

11. Tijdens de programmeringsperiode 2000-2006 had de Commissie een specifieke goedkeuringsprocedure voor Cohesiefondsprojecten en grote EFRO-projecten (projecten die in totaal meer dan 50 miljoen euro kosten). Voor de programmeringsperiode 2007-2013 moeten alleen projecten die meer dan 50 miljoen euro kosten, door de Commissie worden goedgekeurd⁹.

12. Twee directoraten-generaal van de Commissie spelen een belangrijke rol in verband met de regeneratie van industriële en militaire terreinen:

- o DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling is verantwoordelijk voor de EU-begroting op het gebied van het regionaal beleid, waaruit de regeneratie van industriële en militaire terreinen wordt gefinancierd.
- o DG Milieu is verantwoordelijk voor het milieubeleid van de EU. Dit DG moet toezien op de uitvoering en op de verwezenlijking van de specifieke doelstellingen van de relevante richtlijnen en wordt door DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling geraadpleegd over de kwaliteit van voorstellen voor operationele programma's en grote projecten¹⁰.

⁸ Artikel 17, lid 1, VEU en artikel 317 VWEU.

⁹ Tussen 1 januari 2007 en 25 juni 2010 ging het bij de milieuprojecten om een bedrag van 25 miljoen euro.

¹⁰ Gedurende de programmeringsperiode 2000-2006 werd DG Milieu ook door DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling geraadpleegd in het geval van projectaanvragen voor het Cohesiefonds.

REIKWIJDTE EN DOELSTELLINGEN VAN DE CONTROLE

13. De hoofddoelstelling van de controle was, te beoordelen of de structurele maatregelen van de EU met succes de regeneratie hebben ondersteund van industriële en militaire brownfieldterreinen.

14. De Rekenkamer onderzocht of:

- de door de EU gefinancierde regeneratieprojecten hun doelstellingen hadden verwezenlijkt;
- de oriëntering van de EU-steun voor de regeneratie van industriële en militaire terreinen berustte op deugdelijke criteria;
- de resultaten werden bereikt tegen de laagst mogelijke kosten voor de EU-begroting.

15. De controle vond plaats van maart tot december 2011 bij de Commissie en in de vijf lidstaten met de grootste uitgaven voor projecten die werden gefinancierd tijdens de programmeringsperioden 2000-2006 en 2007-2013: Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Hongarije, Polen en de Tsjechische Republiek.

16. Er werd een steekproef onderzocht van 27 door het EFRO of het CF gefinancierde projecten die in totaal 231 miljoen euro aan cofinanciering ontvingen (zie **bijlage II**):

- 4 van deze 27 projecten betroffen uitsluitend saneringsacties, 6 projecten uitsluitend ontwikkelingsacties en 17 beide soorten acties.
- 23 van de 27 projecten waren gericht op het scheppen van banen.
- De steekproef omvatte voor de periode 2000-2006 alleen afgeronde projecten (22 projecten), maar voor de periode 2007-2013 ook lopende projecten (5 projecten)¹¹.
- 22 EFRO-projecten in de steekproef werden goedgekeurd door de beheersautoriteit op lidstaatniveau, de 5 andere (4 grote EFRO-projecten en 1 CF-project) werden ook goedgekeurd door de Commissie.

¹¹ De uitvoering van een project duurt gewoonlijk meerdere jaren. Daarom moesten voor de programmeringsperiode 2000-2006 voltooide projecten worden geselecteerd waarbij Duitsland en het Verenigd Koninkrijk de voornaamste begunstigers waren; die werden ook geselecteerd voor de controle.



Foto 4 — Wegen en voorzieningen worden aangelegd op de heuvels van mijnafval van een voormalige steenkolenmijn (Jaworzno, Polen).

17. De projectdossiers werden bekeken bij de Commissie, bij de beheersautoriteit van het betrokken operationele programma en op het niveau van de begunstigde. Het controleteam sprak met vertegenwoordigers van de Commissie, de regionale en plaatselijke instanties bevoegd voor ruimtelijke ontwikkeling, en de overheids- of particuliere bedrijven verantwoordelijk voor de opzet en uitvoering van de geselecteerde sanerings- en herontwikkelingsprojecten.

OPMERKINGEN

ZIJN DE DOELSTELLINGEN VAN DE DOOR DE EU GECOFINANCIERDE REGENERATIEPROJECTEN BEREIKT?

- 18.** De resultaten van regeneratie kunnen worden gemeten door middel van outputindicatoren die de uitvoering van de materiële aspecten weergeven, en resultaatindicatoren die moeten weergeven in hoeverre aan de door het project te verhelpen behoeften is voldaan¹².
- 19.** Een reeks beste praktijken wordt meestal geacht¹³ een positief effect te hebben op de duurzaamheid van een geregenereerd terrein en op hetgeen ermee wordt bereikt op lange termijn. Zo is er:
- o de certificering van de reinigingswerkzaamheden door een bevoegde autoriteit of een erkend orgaan;
 - o de naleving van de regels inzake ruimtelijke ordening in de betrokken regio;
 - o het bestaan van een geïntegreerd ontwikkelingsplan voor specifieke bedrijfssectoren en het midden- en kleinbedrijf (mkb), dat geschikter is gezien de sociaaleconomische achtergrond van het gebied en rekening houdt met speciale kennisgebieden, beschikbare bekwaamheden en contacten met plaatselijke onderzoeks- of onderwijsinstellingen; die plannen moeten ook voorzien in woon-, vervoers- en ontspanningscomplexen ter bevordering van de aantrekkelijkheid van het gebied en van de werkgelegenheid voor de lokale gemeenschap;
 - o het voldoende bouwrijp maken van het terrein (toegankelijkheid, openbaar vervoer, elektriciteit en water, sanitaire voorzieningen, breedbandverbindingen, enz.).
- 20.** De regeneratieactiviteiten waartoe de projectontwikkelaar zich heeft verbonden, kunnen endogeen worden genoemd, aangezien het in principe gaat om factoren binnen zijn directe invloedssfeer. Er zijn echter vele andere factoren zoals de algemene economische omstandigheden¹⁴, die een grote invloed hebben op de verwezenlijking van resultaten. Die exogene factoren vallen niet noodzakelijk binnen de directe invloedssfeer van de projectontwikkelaar.

¹² Indicatoren zijn bijvoorbeeld de concentratie verontreinigende stoffen na de sanering, de hectaren geregenereerd land, de door de ontwikkelaar geproduceerde vloeroppervlakte, de door investeerders geproduceerde vloeroppervlakte na de projectvoltooiing, de bewoning van de ontwikkelde percelen en gebouwen, en het aantal banen bij de op het terrein gevestigde ondernemingen. Bron: DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling, Methodological working papers on Monitoring and Evaluation Indicators: „Working Paper No 3” voor de programmeringsperiode 2000-2006 en „Working Document No 2” voor de programmeringsperiode 2007-2013. RESCUE-Administrative Tools and Incentives for Sustainable Brownfield Regeneration, 5^e kaderprogramma van de EU voor onderzoek, actie 4, juli 2005.

¹³ Als aanbevolen door erkende toonaangevende actoren op dit terrein, met name de Wereldbank, CABERNET en NICOLE.

¹⁴ Er kunnen ook andere factoren zijn betreffende de regio waar een terrein is gelegen, bijvoorbeeld de situatie op de arbeidsmarkt.

21. Bij de projecten in de steekproef onderzocht de Rekenkamer of:

- a) de reinigingswerkzaamheden, waar die nodig waren, door een bevoegde instantie waren gecertificeerd;
- b) de doelstellingen van de projecten waren gerealiseerd, met name wat betreft het scheppen van banen wanneer dat een doelstelling was;
- c) bij de projecten beste praktijken waren toegepast die hadden bijgedragen tot de duurzaamheid van hun resultaten.



Foto 5 — Stadspark op het terrein van een voormalige batterijfabriek waar saneringswerkzaamheden werden verricht en parkvoorzieningen werden aangebracht (Marcali, Hongarije).

DE RESULTATEN VAN DE SANERING ZIJN NIET ALTIJD BEHOORLIJK GECERTIFICEERD

- 22.** Certificering van de bereikte resultaten wat betreft reiniging en grondstabilisatie, wordt essentieel geacht om — vooral tegenover potentiële investeerders — te garanderen dat er geen gevaar is voor het milieu en de gezondheid, maar ook beschouwd als een goede praktijk die bijdraagt aan de duurzaamheid van het geregeneerde terrein.
- 23.** Voor de 21 gecontroleerde projecten die enige sanering omvatten, waren de werkzaamheden ten tijde van de controle afgerond in 17 gevallen:
- Bij negen van die voltooide projecten was er toezicht of certificering door de milieu- of mijnbouwautoriteit van de betrokken regio, maar
 - bij de acht andere projecten was er geen toezicht of certificering door een dergelijke instantie.
- 24.** De vaststelling van verontreinigde terreinen, de bepaling van de saneringsdoelstellingen en het toezicht worden beheerd op lidstaatniveau. Er zijn grote verschillen in de nationale toetsingswaarden voor grondverontreiniging¹⁵, vooral wat betreft het niveau en het aantal van de verontreinigende stoffen waaraan follow-up wordt gegeven. Op EU-niveau bestaan er geen normen om te bepalen of een terrein aanzienlijk gevaar inhoudt voor de menselijke gezondheid en voor de bodem of het water. De bezochte lidstaten hebben hun eigen methoden ter bepaling van de te realiseren saneringswaarden en op EU-niveau bestaat er ter zake geen standaardmethodologie. Op EU-niveau bestaan er ook geen procedures voor de controle van de correcte uitvoering van saneringswerkzaamheden.
- 25.** Het voorstel van de Commissie voor een richtlijn tot vaststelling van een kader voor de bescherming van de bodem¹⁶ bepaalt dat de lidstaten de verontreinigde locaties op hun grondgebied inventariseren, een methodiek invoeren om te bepalen of een locatie verontreinigd is en erop toezien dat verontreinigde locaties worden gesaneerd¹⁷. Dit voorstel wordt nog besproken in de Raad. Verscheidene deskundigen zijn van oordeel dat harmonisatie gunstige effecten kan hebben.

¹⁵ De bodemtoetsingswaarden zijn generieke kwaliteitsnormen die in veel landen worden gehanteerd ter regulering van het beheer van verontreinigde bodem. Het zijn meestal concentratiedrempels (mg/kg droge aarde) voor verontreinigende stoffen in de bodem en boven die drempels zijn bepaalde acties aanbevolen of verplicht. Zie: „Derivation methods of soil screening values in Europe. A review and evaluation of national procedures towards harmonisation” (afleidingsmethodieken voor bodemtoetsingswaarden in Europa — Een overzicht en evaluatie van nationale procedures ter harmonisatie), JRC (Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek) Wetenschappelijke en technische verslagen, EUR 22805 EN-2007.

¹⁶ COM(2006) 232 definitief van 22 september 2006 — Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor de bescherming van de bodem en tot wijziging van Richtlijn 2004/35/EG.

¹⁷ Bovendien bepaalt de bestaande werkversie van het voorstel, zoals gewijzigd door de milieuwergroep van de Raad (Document 6124/1/10 REV 1 van 4 maart 2010), dat de Commissie gedelegeerde handelingen vaststelt voor de gemeenschappelijke technische aspecten in de risicobeoordeling bij bodemverontreiniging.

MET DE MEESTE PROJECTEN ZIJN DE DOELSTELLINGEN WAT BETREFT MATERIËLE OUTPUT BEREIKT, MAAR IN VEEL GEVALLEN IS DE BEOOGDE BEZETTING VAN DE HERONTWIKKELDE TERREINEN EN GEBOUWEN NOG NIET GEREALISEERD

- 26.** Van de 27 bij de controle onderzochte projecten waren er 22 voltooid. Van die 22 voltooide projecten hadden er:
- 18 hun doelstellingen volledig verwezenlijkt wat betreft afbraak, bodemreiniging, landschapsarchitectuur, basisinfrastructuur en aanleg van gebouwen door de projectontwikkelaar;
 - vier tussen 90 % en 100 % van de verwachte output gerealiseerd.
- 27.** Voor de 13 gecontroleerde projecten waarbij de projectontwikkelaar terreinen gereed wilde maken voor verkoop aan potentiële investeerders (zie paragraaf 3) was medio 2011 gemiddeld slechts 25 % van de fabrieks- en kantoorgebouwen op die terreinen gebouwd¹⁸. De bezettingsgraad van die gebouwen was 89 %.
- 28.** Bij vijf projecten hadden de projectontwikkelaars gebruiksklare gebouwen opgericht. In deze gebouwen was de gemiddelde bezettingsgraad 76 %.
- 29.** Bij projecten waarmee verhuur aan potentiële gebruikers werd beoogd, was de bezettingsgraad lager dan bij die met een beoogde specifieke eindgebruiker, bijvoorbeeld een industrieel project of een technologiepark dat reeds was gepland vóór de start van het regeneratieproject. Eerstgenoemde projecten zijn sterker afhankelijk van de algemene economische toestand en van de beschikbaarheid van overheidsfinanciering (zie **tekstvak 1** en **foto 6**).

¹⁸ Nog eens 10 % van de voor verkoop bestemde terreinen was door de projectontwikkelaar verkocht, maar met de aanleg van gebouwen was nog niet begonnen.



Foto 6 — Gebruiksklare kantoorgebouwen op het terrein van een voormalige chemische fabriek (Widnes, Verenigd Koninkrijk).

TEKSTVAK 1

VOORBEELD VAN EEN BOUWPROJECT VOOR VERHUUR AAN POTENTIËLE GEBRUIKERS

Met de werken in de voormalige industriehaven van Barrow-in-Furness, in het Verenigd Koninkrijk, moest 23 ha worden geregenereerd voor de ontwikkeling van een bedrijvenpark voor het mkb. De werken werden in 2010 stopgezet wegens het ontbreken van nationale middelen om de ontwikkeling te voltooien bij gebrek aan verbintenissen van particuliere of publieke industriële of commerciële eindgebruikers. Ten tijde van het controlebezoek was op het terrein nog geen enkel gebouw opgericht.

30. Bij de gecontroleerde projecten waren er verschillende factoren die bijdroegen aan de betrekkelijk geringe bouwactiviteit op de ontwikkelde percelen op geregenereerde brownfieldterreinen, naast de economische neergang sinds 2008. Twee van die factoren waren:

- de goedkeuring van bepaalde regeneratieprojecten zonder deugdelijk marktonderzoek dat de nieuwbouwprojecten voor fabrieks- en kantoorgebouwen rechtvaardigde (zie **tekstvak 2**);
- waar wel marktonderzoek was verricht, was er onvoldoende aandacht besteed aan de conclusies daarvan, met name wat betreft het risico op concurrentie tussen verschillende terreinen in hetzelfde gebied of de ongeschiktheid van de bouwprojecten in het licht van de sociaaleconomische kenmerken ter plaatse (zie **tekstvak 3**).

TEKSTVAK 2

VOORBEELD VAN REGENERATIETERREINEN WAAROP DE VERWACHTE MARKTACTIVITEIT NIET WERD GEREALISEERD

Op het terrein van de voormalige olieraffinaderij van Braunsbedra, in Duitsland, waar de werken startten in 2002, en op dat van de voormalige metaalfabriek van Halle, in Duitsland, waar de werken startten in 2003, was respectievelijk 50 % en 11 % van de in totaal bebouwde oppervlakte gekocht door investeerders. In beide gevallen was de projectontwikkelaar bij het oorspronkelijke subsidiebesluit gevraagd aan te tonen dat voor een aanzienlijk deel van de geregenereerde oppervlakte reeds navraag was gedaan door investeerders. Maar hoewel de beheersautoriteit afging op de verklaringen van de projectontwikkelaar betreffende dergelijke vragen, had zij geen duidelijke criteria vastgesteld voor de toetsing van deze randvoorwaarde.

TEKSTVAK 3

VOORBEELDEN VAN PROJECTEN WAARBIJ ONVOLDOENDE AANDACHT WAS BESTEED AAN DE RESULTATEN VAN HET MARKTONDERZOEK

Het project voor de voormalige metaalfabriek van Barnsley, in het Verenigd Koninkrijk, betrof de bouw van een kantooortoren met 10 750 m² vloeroppervlakte. Het project werd goedgekeurd, hoewel na het marktonderzoek was gewaarschuwd dat er voor het voorgestelde type gebouw geen afzetmogelijkheden waren. De bouw werd eind 2008 voltooid, maar kantoorruimte verhuren bleek moeilijk. In augustus 2010 verkocht de projectontwikkelaar het gebouw aan de plaatselijke autoriteiten. Tegen maart 2011 waren slechts twee van de zes verdiepingen in gebruik.

De werken aan de voormalige staalfabriek van Dortmund, in Duitsland, betroffen de aanleg van een technologiepark en andere voorzieningen. In de projectdocumenten die voor een eerste beoordeling werden voorgelegd aan de beheersautoriteit en de Commissie, werd gewezen op problemen zoals de afstand tot een universiteit, concurrentie met andere bedrijfslocaties in de stad en de sterke concentratie op informatica- en microsystemetechnologieën, twee sectoren met groeivertraging. De percelen werden van 2005 tot 2008 geleidelijk ontwikkeld en bouwklaar gemaakt. De aankoop en constructie van de kantoorgebouwen vorderde echter langzamer dan verwacht. Medio 2011 was slechts 22 % van de beschikbare oppervlakte verkocht.

DE ECONOMISCHE ACTIVITEITEN LEVERDEN MINDER BANEN OP DAN VERWACHT

- 31.** 23 van de 27 gecontroleerde projecten waren gericht op het scheppen van banen, en voor 10 projecten waren daarover verslagleggingsgegevens voorhanden. Ten tijde van de controle was het aantal nieuwe banen kleiner dan verwacht omdat:
- het volledig verwezenlijken van de werkgelegenheidsdoelstelling slechts op langere termijn mogelijk is;
 - de constructie van de gebouwen vertraging opliep (zie de paragrafen 20 en 27), en
 - de ter plaatse ontwikkelde economische activiteit minder arbeidsintensief was dan verwacht.

ALLE PROJECTEN HADDEN ENKELE HOOFDKENMERKEN MET EEN POSITIEF EFFECT OP HUN DUURZAAMHEID

- 32.** Alle door de Rekenkamer onderzochte projecten voor regeneratie van brownfieldterreinen hadden kenmerken die worden beschouwd als beste praktijken ter waarborging van de duurzaamheid van terreinen en resultaten op lange termijn:
- Alle terreinen werden ontwikkeld overeenkomstig het grondgebruik in de documenten voor ruimtelijke ordening en waren naar behoren voorzien van infrastructuur voor transport, sanitaire voorzieningen, en informatie- en communicatietechnologie.
 - Sommige terreinen waren strategisch gelegen en aangesloten op de netwerken van de drie vervoersmodaliteiten (weg, spoor, water).
 - De nieuwe gebouwen voldoen aan de milieunormen.
- 33.** 18 van de 27 projecten maakten deel uit van een geïntegreerd ontwikkelingsplan voor de gemeente of het economisch gebied. Zelfs in de gevallen waarin een geïntegreerde aanpak bestond, merkte de Rekenkamer op dat de gecontroleerde projecten slechts van beperkt nut waren, wat betreft de werkgelegenheid en opleidingsmogelijkheden in de plaatselijke gemeenschappen. Dit was te wijten aan het feit dat vele van de voor controle geselecteerde projecten waren toegespitst op hoogtechnologische activiteiten en dat veeleer een impact op stedelijk of regionaal, dan op lokaal niveau, werd beoogd. In bepaalde lidstaten waren de regionale autoriteiten zich bewust van de geringe verwachte impact op plaatselijke gemeenschappen en hadden zij plannen opgesteld om zich de regeneratie ook ten nutte te maken, bijvoorbeeld door het inplannen van openbare ruimten zoals parken, cultuurgebieden en sportfaciliteiten, door inwoners minder gespecialiseerde banen te bezorgen en door ontvangstactiviteiten te ontwikkelen.

34. **Tekstvak 4** geeft voorbeelden van gevallen waarin bijzonder goed werd gezorgd dat aan de duurzaamheidsvoorwaarden werd voldaan.

¹⁹ Zoals aanbevolen door erkende toonaangevende actoren op dit terrein, met name de Wereldbank, CABERNET en NICOLE.

WAS DE ORIËNTATIE VAN DE EU-STEUN VOOR DE REGENERATIE VAN INDUSTRIËLE EN MILITAIRE TERREINEN GEBASEERD OP DEUGDELIJKE CRITERIA?

35. Een succesvolle regeneratie van industriële en militaire terreinen hangt af van de toepassing van een strategie die steunt op planningsprincipes en een goede kennis van de problemen en bedreigingen op ecologisch, economisch en sociaal gebied die moeten worden aangepakt, zodat de acties kunnen worden geprioriteerd. De voornaamste planningsprincipes zijn¹⁹:
- o voorkeur voor brownfieldterreinen boven greenfields;
 - o tijdelijk gebruik van geregenereerde terreinen als greenfields in afwachting van het eindgebruik, om de benutting ervan voor ongeschikte activiteiten te voorkomen.

TEKSTVAK 4

VOORBEELDEN VAN GEVALLEN WAARIN BIJZONDER GOED AAN DE DUURZAAMHEIDSVOORWAARDEN WERD VOLDAAN

De voormalige staalfabriek te Duisburg, in Duitsland, werd gesaneerd en voorzien van de basisinfrastructuur voor gebruik als trimodaal logistiek centrum. Medio 2011 was het ontwikkelde terrein bijna volledig bezet door meerdere overslag- en opslagbedrijven. De ontwikkeling paste in een prioritair bedrijvencluster (de logistieke sector) en lag op de oever van een bevaarbare rivier. In de haven bestaan er ook samenwerkings- en onderzoeksprojecten met universiteiten en onderzoeksinstituten in de sector logistiek.

Bij de voormalige staal- en metaalfabriek van Pilsen, in de Tsjechische Republiek, werd een fabriekshal gebouwd met EFRO-steun. Het terrein is bestemd voor een specifiek cluster (metaalnijverheid) waarvoor de gaststad belangrijke voordelen biedt, en wordt aangevuld met andere investeringen, met name in de uitbreiding van het wegennet en de spoorverbindingen. De bedrijven op het terrein werken nauw samen met een netwerk van onderzoekscentra, technische hogescholen, middelbare scholen en een wetenschapscentrum voor kinderen.

36. De Rekenkamer onderzocht of:

- de lidstaten voor de regeneratie van brownfieldterreinen beschikken over nationale, regionale of lokale strategieën op basis van goede planningspraktijken en over registers van brownfieldterreinen met daarin beschrijvingen van de problemen en bedreigingen die zich voordoen op die terreinen;
- de EU-middelen een stimulans vormen om die beste praktijken toe te passen.

ALLE LIDSTATEN HEBBEN VOOR DE REGENERATIE VAN BROWNFIELDTERREINEN EEN BELEID DAT STEUNT OP EEN AANTAL ERKENDE BEGINSLEN ...

37. In alle bezochte lidstaten wordt het brownfieldbeleid met betrekking tot brownfieldterreinen voornamelijk uitgevoerd door middel van plaatselijke planningsinstrumenten die de toepassing van bepaalde kernbeginselen en beste praktijken aanmoedigen.

38. De keuze voor regeneratie van brownfieldterreinen boven de ontwikkeling van greenfieldterreinen wordt gestimuleerd door het afremmen of voorkomen van nieuwbouwprojecten op greenfieldterreinen en het beschikbaar stellen van brownfieldterreinen voor bebouwing. Daartoe bestaan diverse instrumenten:

- Nieuwe ontwikkelingszones kunnen worden aangewezen door wijziging van het bestemmingsplan, maar alleen als eerder ontwikkelde terreinen niet kunnen worden gebruikt en de behoefte aan dergelijke nieuwe zones aantoonbaar is.
- Plaatselijke instanties krijgen de bevoegdheid tot verplichte aankoop van brownfieldterreinen.
- Voor elke specifieke ontwikkeling is een stedenbouwkundige of bouwvergunning vereist. Aan die vergunningen zijn voorwaarden verbonden voor onderzoek ter plaatse en zo nodig sanering van brownfieldterreinen.

39. Tijdelijk gebruik van geregenereerde terreinen als greenfields komt in de voor de controle bezochte lidstaten zelden voor, maar:

- Het principe werd door de regering van het Verenigd Koninkrijk overwogen in haar aanbevelingen van maart 2008²⁰; het tijdelijke gebruik van brownfieldterreinen als greenfieldterrein wordt gestimuleerd indien deze terreinen niet geschikt zijn voor andere bebouwing, en als middel om de horizonvervuiling en economische nadelen van dergelijke terreinen aan te pakken.
- In Duitsland moeten brownfieldterreinen naar het oordeel van het BBSR²¹ ten minste tijdelijk meer worden geregenereerd als recreatie- of natuurgebied en minder voor economische activiteiten; periodieke onderzoeken van het BBSR geven aan dat, hoewel heel wat brownfieldterreinen worden geregenereerd, de reserve aan terreinen aangroeit, omdat de in onbruik rakende terreinen talrijker en groter zijn dan de geregenereerde terreinen²².

40. In alle bezochte lidstaten wordt de regeneratie van brownfields vaak belemmerd door diverse factoren:

- gebrek aan financiële middelen bij de overheidsorganen die verantwoordelijk zijn voor de sanering of regeneratie van brownfieldterreinen;
- ontbreken van regionale strategieën gebaseerd op toereikende informatie, zoals registers van de bestaande brownfieldterreinen, en van een systeem dat het gebruik van nationale en EU-middelen voor de meest prioritaire terreinen stimuleert;
- moeilijkheden bij het vaststellen van landeigendom en verantwoordelijkheid voor de sanering;
- waar de brownfieldterreinen privébezit zijn, hebben publieke en particuliere actoren misschien niet dezelfde belangen bij de regeneratie ervan.

41. Van de vijf bezochte lidstaten heeft alleen het Verenigd Koninkrijk (Engeland) gekwantificeerde streefcijfers vastgesteld voor de oppervlakte aan te regenereren brownfieldterreinen. Sinds 2000 bevatten de planningsvoorschriften cijfers voor het hergebruik van brownfieldterreinen in het algemeen (17 % van de bestaande brownfieldterreinen tegen 2010) en specifiek voor huizenbouw (60 % van alle nieuwe huizen moeten tegen 2008 zijn gebouwd op brownfieldterreinen), maar er zijn geen streefcijfers vastgesteld voor hergebruik van brownfieldterreinen voor fabrieken of bedrijven. De bestaande streefcijfers zijn goeddeels gehaald²³.

²⁰ „Securing the Future Supply of Brownfield Land: Government Response to English Partnerships' Recommendations on the National Brownfield Strategy”, Gemeenten en lokale regering, Londen, 4 maart 2008.

²¹ Bondsinstituut voor onderzoek betreffende bouw, stedelijke zaken en ruimtelijke ordening.

²² In Duitsland is het beoogde nieuwe gebruik van brownfields (2006): natuur 19 %, huisvesting 19 %, industrie/handel 62 %. Volgens onderzoekers van het BBSR zou een meer realistische verdeling zijn: natuur 70 %, huisvesting 20 %, industrie/handel 10 %. Dr. Fabian Dosch, BBSR-Bonn. Zitting 14 REFINA Stuttgart 26.4.2007.

²³ Tussen 2002 en 2009 verminderde de oppervlakte aan brownfieldterreinen in Engeland met 20,4 %, van 40 714 ha tot 33 390 ha. In 2009 werd 77 % van de huizen gebouwd op brownfieldterrein. Bron: „Trends in previously developed land and housing stock by Government Office Region” (2002, 2009). Bureau Woningen en Gemeenschappen.

- 42.** In Duitsland bevatten de regels inzake ruimtelijke ordening en milieu geen echte streefcijfers voor regeneratie van brownfieldterreinen. Een van de doelstellingen van de in 2002 vastgestelde federale duurzaamheidsstrategie is echter het terugdringen van het verbruik van extra greenfields van 129 ha per dag in de periode 1993-1996 tot 30 ha per dag in 2020. Recente statistieken²⁴ tonen een sterke daling van het bodemgebruik in Duitsland sinds 2006. Het gemiddelde voor de periode 2007-2010 was 87 ha per dag.

²⁴ Nachhaltige Entwicklung in Deutschland Indikatorenbericht 2012, Duits Bureau voor de statistiek, Wiesbaden, 2012.

... MAAR HET ONTBREKEN VAN VOLLEDIGE EN GESCHIKTE REGISTERS VAN BROWNFIELDTERREINEN — WAARONDER VERONTREINIGDE TERREINEN — BEMOEILIJKT DE PRIORITERING

- 43.** In de bezochte lidstaten is een aantal maatregelen genomen om op plaatselijk, regionaal of nationaal niveau registers van de brownfieldterreinen op te stellen. Die registers verschaffen enig inzicht in de situatie daaromtrent, maar ze zijn onvolledig, kunnen niet aan elkaar worden gekoppeld of bevatten niet de nodige informatie om een terrein prioriteit te kunnen geven boven andere bij overheidsoptreden (zie **tekstvak 5**).

TEKSTVAK 5

VOORBEELDEN VAN IN DE LIDSTATEN GETROFFEN MAATREGELEN VOOR HET OPSTELLEN VAN REGISTERS VAN BROWNFIELDTERREINEN

In de Tsjechische Republiek werd een nationale database opgezet na een studie in 2005-2007 waarbij 2 355 brownfieldterreinen werden geregistreerd met een oppervlakte van 10 326 ha²⁵. Deze database bevat echter alleen gegevens over terreinen waarvoor de eigenaar de openbaarmaking van informatie toestaat en die niet in Praag liggen. Een andere database bevat terreinen in alle regio's, maar alleen als de gemeente de hoofdeigenaar is (375 terreinen).

In Polen is er geen nationaal register van brownfieldterreinen. Er is enige informatie beschikbaar op regionaal of plaatselijk niveau, maar die is niet vergelijkbaar, omdat een uniforme methodologie ontbreekt voor het verzamelen en presenteren van de gegevens. Vanaf 2005 werd er in drie regio's een proefinventarisatie opgesteld van de brownfieldterreinen. De voorbereiding voor een nationale inventarisatie daarvan werd echter in die vroege fase stopgezet.

²⁵ Volgens deskundigen ligt de totale oppervlakte aan herontwikkelingsgebied in de Tsjechische Republiek eerder tussen 27 000 en 38 000 ha.

- 44.** In alle vijf de bezochte lidstaten wordt informatie verzameld over (mogelijk) verontreinigde terreinen. De registers vermelden echter nooit alle betrokken terreinen en alleen in de Tsjechische Republiek en Hongarije is de nodige informatie beschikbaar om prioriteiten te kunnen bepalen (zie **tekstvak 6**).

ER KAN MEER WORDEN GEDAAN OM DE TOEPASSING VAN DE BESTE PRAKTIJKEN INZAKE REGENERATIE TE STIMULEREN

- 45.** De structuurfondsverordeningen bevatten weliswaar geen regels ter bevordering van beste praktijken wat betreft bepaalde aspecten van de regeneratie van brownfields, maar de Rekenkamer constateert dat de lidstaten enkele initiatieven hebben genomen:
- Twee lidstaten geven in de selectieprocedure voor de toekenning van subsidies de voorkeur aan brownfieldterreinen.
 - Een plan voor geïntegreerde ruimtelijke ordening is in het operationeel programma van Polen een voorwaarde voor EU-financiering.
 - In Hongarije is de mate waarin projecten sociale en economische achterstand willen aanpakken, een specifiek selectie criterium²⁶.

²⁶ Projecten waren subsidiabel als ze plaatsvonden in een gemeente met meer dan 5 000 inwoners, een brownfield van meer dan 40 ha betroffen en voldeden aan ten minste drie van de acht sociaaleconomische criteria.

TEKSTVAK 6

VOORBEELDEN VAN REGISTERS VAN MOGELIJK VERONTREINIGDE TERREINEN IN DE LIDSTATEN

In Engeland en Wales heeft het milieuagentschap een register dat alleen speciale terreinen met een hoog risico vermeldt (33 terreinen medio 2011) en dat sinds 31 maart 2007 niet meer is geactualiseerd. Plaatselijke instanties hebben registers van andere verontreinigde terreinen.

In de Tsjechische Republiek is er de nationale database van (mogelijk) verontreinigde terreinen SEKM²⁷, die ook vroegere industriële en militaire terreinen en mijnbouwgebieden omvat, stortplaatsen, enz. Aan elk terrein wordt een prioriteit toegekend: de grootste urgentie betreft terreinen waarop onmiddellijke sanering nodig is (130 terreinen). Momenteel wordt gewerkt aan een nieuwe database van verontreinigde terreinen die gegevens uit diverse bronnen moet samenvoegen en de bestaande database op nationaal niveau moet actualiseren.

In Hongarije bestaat sinds 1996 een plan voor de sanering van verontreinigde terreinen. Hoofddoel is het opsporen en saneren van verontreinigde terreinen om te voorkomen dat de verontreiniging het grondwater bereikt. De uitvoering van dit plan wordt ondersteund door een register van verontreinigde terreinen die mogelijk risico inhouden voor de waterkwaliteit. Elk terrein krijgt een prioriteit op basis van diverse milieu- en gezondheidscriteria.

²⁷ Systém Evidence Kontaminovaných Míst (systeem voor registratie van verontreinigde terreinen).

WERDEN DE RESULTATEN BEREIKT TEGEN ZO LAAG MOGELIJKE KOSTEN VOOR DE EU-BEGROTING?

- 46.** De regeneratie van brownfieldterreinen kan potentieel voordeel opleveren en kan dus worden uitgevoerd door particuliere investeerders. Voor projecten die slechts marginaal rendabel zijn, moeten de risico's en kosten worden verdeeld over de openbare en particuliere sector, en kan een volledig openbare investering nodig zijn in geval van ernstige handicaps zoals aanzienlijke verontreiniging, een slechte ligging of een futloze vastgoedmarkt. Wanneer wordt bepaald hoeveel publieke cofinanciering regeneratieprojecten krijgen, is het zeer belangrijk die te beperken tot hetgeen nodig is voor de uitvoering van het project: de overheidsbijdrage mag niet groter zijn dan het verschil tussen de investeringskosten en de inkomsten die het project naar verwachting zal genereren²⁸.
- 47.** Om te bepalen of de 27 onderzochte regeneratieprojecten tegen een lagere kostprijs hadden kunnen worden uitgevoerd, met name voor de EU-begroting, onderzocht de Rekenkamer of:
- o de overheidssubsidie, inclusief de EU-bijdrage, op een passend niveau was vastgesteld volgens de methode van de financieringskloof, en of deze kloof voldoende was gewogen;
 - o voor de waarde van het terrein die in de beoordeling van de financieringskloof wordt genoemd bij de projectkosten, rekening was gehouden met het beginsel dat de vervuiler betaalt, dus dat de vervuiler de kosten draagt voor de sanering van het terrein dat hij heeft beschadigd;
 - o de toepasselijke regels voor overheidssteun, die concurrentievervalsing moeten voorkomen, in acht waren genomen;
 - o het subsidiebesluit voorzag in een terugbetalingsmechanisme dat in werking zou treden indien het project meer inkomsten genereerde dan op de goedkeuringsdatum van de subsidie werd verwacht.

²⁸ De kosten en ontvangsten worden verdisconteerd om rekening te houden met het tijdsverloop tussen de verschillende kasstromen.

DE BEHOEFTE AAN OVERHEIDSSTEUN, INCLUSIEF EU-MIDDELEN, WERD NIET ALTIJD BEOORDEELD EN ...

48. Voor de controle werden 27 projecten onderzocht:

- Voor 15 van die projecten verrichtte de begunstigde op verzoek van de Commissie of de beheersautoriteit een beoordeling van de financieringskloof.
- Voor 12 projecten werd de financieringskloof niet beoordeeld. Bij drie projecten lijkt dit redelijk omdat ook geen te genereren inkomsten werden verwacht, hetzij omdat het alleen reiniging betrof, hetzij omdat parken of landreserves zouden worden gevormd. In deze gevallen kan worden gesproken van een financieringskloof van 100 %. Maar voor de overige negen projecten werd evenmin een beoordeling verricht, hoewel deze inkomsten zullen opleveren door de verkoop of verhuur van de herontwikkelde percelen en gebouwen (zie **tekstvak 7**). Was er in deze negen gevallen een analyse gemaakt van de financieringskloof, dan was de subsidie, inclusief de EU-middelen, lager geweest.

... DE VERRICHTTE BEOORDELINGEN VERTOONDEN TEKORTKOMINGEN

49. Werd de financieringskloof wel beoordeeld, dan werden de volgende tekortkomingen vastgesteld:

- In drie gevallen betrof het specifieke gefinancierde project een deel van een groter brownfieldterrein, hoewel de basisinfrastructuur voor het gehele terrein uit structurele maatregelen was gefinancierd (in het kader van een ander project in dezelfde programmeringsperiode 2000-2006, ofwel in de voorgaande periode 1994-1999); de inkomsten die het terrein als geheel genereerde voor de projectontwikkelaar, werden echter niet meegenomen bij de beoordeling van de financieringskloof (zie **tekstvak 8**), en
- in vijf gevallen werd de grondprijs opgenomen in de gedeclareerde kosten²⁹, maar was er ofwel geen apart waarderingscertificaat voor de marktwaarde van de grond, ofwel viel niet uit te maken welke van de koopprijs of de marktwaarde de laagste was (zie **tekstvak 9**).

²⁹ De grondprijs mag — om in de kosten ter berekening van de EU-cofinanciering te mogen worden opgenomen — voor maximaal 10 % van de totale projectkosten in rekening worden gebracht, mits er een rechtstreeks verband bestaat tussen de grondaankoop en de doelstellingen van het gefinancierde project, en een onafhankelijk bevoegd taxateur of een naar behoren gemachtigd overheidsorgaan heeft gecertificeerd dat de kostprijs niet boven de marktwaarde ligt. Zie Verordening (EG) nr. 448/2004 van de Commissie van 10 maart 2004 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1685/2000 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad met betrekking tot de subsidiabiliteit van de uitgaven voor door structuurfondsen medegefinancierde verrichtingen, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1145/2003 (PB L 72 van 11.3.2004, blz. 66).

TEKSTVAK 7

VOORBEEDEN VAN VOLLEDIG MET OVERHEIDSMIDDELEN GEFINANCIERDE PROJECTEN DIE WAARSCHIJNLIJK INKOMSTEN ZULLEN GENEREREN, MAAR WAARVOOR DE FINANCIERINGSKLOOF NIET WERD BEOORDEELD

Op het Public Reserve Land van Halton, in het Verenigd Koninkrijk, wilde de plaatselijke overheid een depot bouwen dat zou functioneren onder marktomstandigheden die inkomsten konden genereren. De ontwikkelingskosten (grondaankoop en landschapsarchitectuur) werden volledig met overheidsmiddelen gefinancierd, waarvan 29 % werd gedekt door EFRO-cofinanciering. Toch werd geen analyse gemaakt van de financieringskloof in het licht van toekomstige inkomsten.

De ontwikkeling van het terrein van de voorheen geplande kerncentrale van Arneburg, in Duitsland, (zie **foto 7**) zal de particuliere grondeigenaar waarschijnlijk inkomsten opleveren, want dit terrein heeft het voordeel dat het beschikt over een trimodale vervoersinfrastructuur, die het voor bepaalde bedrijven aantrekkelijk maakt. Toch werd de financieringskloof voor dit project niet beoordeeld.

TEKSTVAK 8

VOORBEELD VAN EEN ANALYSE VAN DE FINANCIERINGSKLOOF DIE SLECHTS EEN DEEL VAN HET TERREIN BETROF

De voormalige steenkolen- en cokesmijn van Sheffield, in het Verenigd Koninkrijk, wordt stapsgewijs ontwikkeld. In de periode 2000-2006 werd EFRO-steun verleend voor een tweede fase van terreinontsluiting waarin verscheidene industriële en kantoorgebouwen werden opgericht. De beoordeling van de financieringskloof die deze EFRO-subsidie onderbouwde, was beperkt tot de kosten en baten van deze tweede fase. Daarbij werd geen rekening gehouden met elders op het terrein als geheel gegenereerde inkomsten.

TEKSTVAK 9

VOORBEEDEN WAARBIJ DE AAN HET PROJECT TOEGEREKENDE GRONDPRIJS NIET WAS ONDERBOUWD MET EEN ONAFHANKELIJKE WAARDERINGSCERTIFICERING

Bij de voormalige dagbouwmine van Rotherham, in het Verenigd Koninkrijk, werd het terrein ontsloten door een publiek-privaat partnerschap, maar de enige bijdrage van de particuliere partner was de grond. De grondwaarde van 6,7 miljoen pond sterling werd voor de EFRO-subsidie meegeteld in de subsidiabele kosten. Dit lag 3,4 miljoen pond sterling boven de marktwaarde zoals bepaald door een erkend landmeter.

Bij de voormalige staalfabriek van Dortmund, in Duitsland, werd de door de projectontwikkelaar betaalde prijs voor de aankoop van de grond meegeteld in de kosten van het project. Maar toen de EFRO-cofinanciering werd verleend, werd de prijs niet vergeleken met de marktwaarde, vastgesteld door een onafhankelijk taxateur of een gemachtigd officieel orgaan. Pas later, in 2006, werd door een van de ontwikkelingspartners, de plaatselijke overheid, een rapport opgesteld waarin werd bevestigd dat de aankoopprijs overeenkwam met de marktwaarde. Bij deze beoordeling was de toegepaste marktwaarde per vierkante meter echter hoger dan de officiële referentieprij voor percelen in dezelfde zone, en ze werd toegepast op een oppervlakte van 82 ha, hoewel slechts ongeveer 40 ha van het terrein beschikbaar zou komen voor bebouwing (en de rest groene ruimte moest blijven).

DE AUTORITEITEN KENNEN HET BEGINSSEL DAT DE VERVUILER BETAALT, MAAR NERGENS WERDEN DE REINIGINGSKOSTEN VOLLEDIG DOOR DE VERVUILER GEDRAGEN

- 50.** Het EU-Verdrag³⁰ bepaalt dat het milieubeleid van de Unie berust op het beginsel dat de vervuiler betaalt voor alle milieuschade die hij veroorzaakt. In alle bezochte lidstaten is dat principe een van de grondbeginselen van de milieuwetgeving sinds de jaren 90. Het houdt in dat vervuilers, evenals de landeigenaars en hun pachters die verplicht waren bodemschade op hun terrein te voorkomen, aansprakelijk zijn voor de veroorzaakte schade. Overheidssubsidies mogen dan ook alleen de kosten voor bodemsanering cofinancieren wanneer alle wettelijke middelen zijn uitgeput om het beginsel dat de vervuiler betaalt te handhaven, zodat overheidsmiddelen alleen in laatste instantie worden benut.
- 51.** Vele verontreinigde terreinen voor de sanering waarvan een beroep wordt gedaan op EU- en andere overheidsmiddelen, zijn een erfenis van de vroegere Europese activiteiten in de zware industrie of op militair gebied. In vele van de ernstigste gevallen vormt de toepassing van het vervuiler-betaaltbeginsel in de praktijk een hele uitdaging. Vaak is het onmogelijk te eisen dat de entiteit die in de eerste plaats verantwoordelijk was voor de verontreiniging, zou betalen voor de sanering: in vele gevallen bestaat de historische vervuiler niet langer, of ging het om een overheidsbedrijf, of werd het terrein onder specifieke voorwaarden verkocht aan een particuliere eigenaar³¹.
- 52.** In de controlesteekproef van projecten met EFRO-steun waren er 21 die saneringswerken inhielden. Bij geen van deze projecten had de voor de aanvankelijke verontreiniging verantwoordelijke entiteit de volledige saneringskosten betaald:
- 13 projecten betroffen terreinen die door particuliere bedrijven waren verontreinigd, maar waar het vervuiler-betaaltbeginsel slechts gedeeltelijk was toegepast.
 - Zes projecten betroffen terreinen waar de verontreiniging was veroorzaakt door overheidsbedrijven en de nieuwe eigenaar had toegezegd de bodem te saneren met overheidssteun.
 - Voor de beide andere terreinen nam de overheid de volledige verantwoordelijkheid op zich voor het saneren van de terreinen die waren verontreinigd door overheidsbedrijven.

³⁰ Artikel 191, lid 2, VWEU.

³¹ Die voorwaarden omvatten vaak afwijkingen ten aanzien van de aansprakelijkheid voor sanering van verontreinigde grond.

- 53.** Het komt vaak voor dat bij de verkoop van verontreinigd terrein een projectontwikkelaar een korting ontvangt als compensatie voor de werkzaamheden die noodzakelijk zijn om het terrein bruikbaar te maken. Maar ook wanneer in dergelijke kortingen is voorzien, trachten projectontwikkelaars soms nog meer overheidsmiddelen te verkrijgen ter betaling van de saneringswerkzaamheden die ze in feite verrichten. In die omstandigheden bestaat het gevaar van dubbele financiering met overheidsmiddelen als projectontwikkelaars korting krijgen op de aankoopprijs, maar ook saneringssubsidies ontvangen. De overheid moet waakzaam zijn ten aanzien van dit risico.
- 54.** Tegen deze achtergrond is het zo dat overeenkomsten tussen verkopers en projectontwikkelaars erg complex zijn en, in verband met sanering, kortingen en subsidies kunnen omvatten en kunnen leiden tot detailovereenkomsten over de aansprakelijkheid voor milieusanering. Grondige evaluatie van dergelijke akkoorden wat betreft goed financieel beheer, is op zich al een aanzienlijke uitdaging, waarbij dient te worden bepaald in welke mate EU-middelen zijn besteed aan saneringswerkzaamheden waarvoor de projectontwikkelaar reeds compensatie had ontvangen. Specifieke factoren die bijdragen tot het probleem zijn bijvoorbeeld:
- het ontbreken van betrouwbare grondtaxaties waardoor onzekerheid ontstaat over de marktwaarde en over de reële waarde van de in grondaankoopovereenkomsten opgenomen kortingen;
 - niet-gedetailleerde beoordeling van de aard van de verontreinigingsproblemen op een terrein, resulterend in onderschatting van de saneringskosten (zie **tekstvak 10**), en
 - geen doorzichtigheid in de grondverkoopovereenkomsten wat betreft de mate van aansprakelijkheid van de partijen voor sanering.

TEKSTVAK 10

VOORBEELDEN VAN GEVALLEN WAARIN DE SANERINGSKOSTEN WERDEN ONDERSCHAT EN DE NOODZAKELIJKE AANVULLENDE FINANCIERING BESTOND UIT EU- EN ANDERE OVERHEIDSMIDDELEN

In de voormalige staalfabriek van Dortmund, in Duitsland, kocht een overheidsdienst verontreinigde grond aan van de vervuiler, een particulier bedrijf. De saneringskosten werden destijds geraamd op 58 miljoen euro en de verkoper stemde in met een korting op de prijs voor de helft van dit bedrag (29 miljoen euro) als zijn aansprakelijkheid voor de sanering zou vervallen. Uiteindelijk kostte de sanering 74,8 miljoen euro (te weten 16,8 miljoen euro meer dan het bedrag waarover de korting was berekend). Die kostenescalatie werd door de overheidsdienst opgevangen middels 25 % bijdrage van het EFRO. In dit geval betaalde de vervuiler slechts 29 miljoen euro op de totale saneringsprijs van 74,8 miljoen euro.

Bij de voormalige metaalfabriek van Barnsley, in het Verenigd Koninkrijk, was de aanvankelijke raming van de reinigingskosten te laag, met het gevolg dat de beheersautoriteit instemde met een verhoging van de totale kosten met 15 % en een overeenkomstige stijging van de EFRO-subsidie.

55. Ten gevolge van deze ingewikkelde context waren er onder de gecontroleerde projecten gevallen waarin geen duidelijke basis bestond om de kostprijs van het terrein of de oude gebouwen te bepalen. Een te hoge raming van de behoefte aan overheidsmiddelen valt dan ook niet uit te sluiten. Daar die activiteiten in aanmerking komen voor EFRO-cofinanciering tegen een subsidiepercentage van maximaal 85 %, vormt dit voor de EU-middelen evenzeer een probleem als voor de nationale middelen.

DE REGELS VOOR OVERHEIDSSTEUN WORDEN NIET CORRECT TOEGEPAST

56. Door de Commissie en de lidstaten waren met betrekking tot 16 projecten specifieke regels voor overheidssteun overeengekomen. Die regels waren in acht gevallen niet volledig toegepast (zie **tekstvak 11**).

ER ZIJN BEPERKTE MOGELIJKHEDEN VOOR TERUGVORDERING VAN OVERHEIDSSTEUN WANNEER DE PROJECTEN MEER INKOMSTEN GENEREREN DAN VERWACHT

57. Regeneratieprojecten kunnen inkomsten opleveren uit de verkoop of verhuur van activa. De overheidsbijdrage moet dan vóór de subsidiegoedkeuring worden bepaald op basis van ramingen van de kosten en baten over een periode van 20 jaar³² (zie paragraaf 46). Zodra een regeneratieproject is uitgevoerd, kunnen de werkelijke kosten en baten verschillen van de aanvankelijke ramingen. Moet de berekening van de overheidsbijdrage achteraf worden herzien op basis van de reële kosten en baten, dan kan worden geconcludeerd dat het project een lager subsidiebedrag had moeten ontvangen. Dit zou kunnen leiden tot terugbetaling van het totaalbedrag of een deel van de subsidie. Hoewel in de structuurfondsverordeningen geen herbeoordeling van de financieringskloof op basis van reële cijfers is voorgeschreven, namen bepaalde lidstaten het initiatief om in de subsidiebesluiten een terugbetalingsclausule op te nemen. Dit was het geval voor 8 van de 15 projecten waarvan de financieringskloof werd beoordeeld (zie paragraaf 48). In Duitsland wordt bij de herbeoordeling rekening gehouden met inkomsten die worden gegenereerd tot 15 jaar na de projectvoltooiing.
58. Wanneer het onmogelijk is de inkomsten vooraf te ramen, of niet wordt verwacht dat de projecten inkomsten genereren, biedt een bepaling van de structuurfondsverordeningen de beheersautoriteiten de mogelijkheid om terugbetaling te vragen van inkomsten die werden gegenereerd tot de afsluiting van het operationele programma (voor de periode 2000-2006) of binnen een termijn van vijf jaar na de projectvoltooiing (voor de periode 2007-2013)³³. Aangezien regeneratieprojecten echter vaak pas op lange termijn tot volle ontwikkeling komen, is de thans gehanteerde periode van vijf jaar voor de beoordeling van die inkomsten te kort.

³² Gids voor de kosten-batenanalyse van investeringsprojecten, Europese Commissie, DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling, juli 2008.

³³ Subsidiabiliteitsregel nr. 2 in Verordening (EG) nr. 448/2004 en artikel 55, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1260/1999 (PB L 210 van 31.7.2006, blz. 25).

VOORBEELDEN VAN NIET-NALEVING VAN REGELS INZAKE OVERHEIDSSTEUN

De Britse regels inzake overheidssteun³⁴ bepalen dat, wanneer de landeigenaar ook de projectontwikkelaar is, zijn winst moet worden uitgesloten van de berekening van de financiële overheidssteun³⁵. Voor de voormalige chemische fabriek van Widnes, in het Verenigd Koninkrijk, en de voormalige steenkolen- en cokemijn van Sheffield, in het Verenigd Koninkrijk, werd die regel echter niet gevolgd en werd een bedrag voor de winst van de projectontwikkelaar meegenomen in de berekening. Dit werd toen door het bureau voor regionale ontwikkeling aanvaardbaar geacht, maar het winstpercentage werd niet beoordeeld door een erkend taxateur, zoals de toepasselijke regeling voor overheidssteun voorschrijft.

De voormalige dagbouwmine te Rotherham, in het Verenigd Koninkrijk, werd geregenereerd door een publiek-particulier partnerschap. De door de particuliere partner bijgedragen grond werd geschat op 30 % van de totale projectkosten en de door de publieke partner te bekostigen regeneratiewerkzaamheden op 70 %. Bij de verkoop van de percelen werd echter 70 % van de ontvangsten toegekend aan de particuliere partner en 30 % aan de publieke partner. Hierdoor ontving de particuliere eigenaar een voordeel dat niet in overeenstemming was met de toepasselijke regeling inzake overheidssteun.



Foto 7 — Een cellulosefabriek op het terrein van de voormalige geplande kerncentrale (Arneburg, Duitsland).

In de voorheen geplande kerncentrale van Arneburg, in Duitsland, (zie **foto 7**) betaalde de projectontwikkelaar (een gemeente) voor de regeneratie van grond in het bezit van een privégroep, met het doel industriële investeerders aan te trekken voor het terrein. De eigenaar had de grond verworven in 1993 en er enige sloopwerkzaamheden verricht. Na de goedkeuring van het regeneratieproject verkocht de eigenaar percelen tegen een veel hogere prijs dan hij voordien had betaald. Volgens het bepaalde in de toepasselijke regeling voor overheidssteun³⁶ moest het contract tussen de projectontwikkelaar en de eigenaar bepalen dat de winst op de grondverkoop aan de gemeente zou worden uitbetaald.

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

³⁵ In bepaalde gevallen wordt de winst geschat op 15 % van de verkoopwaarde van de gebouwen plus 10 % van de verkoopwaarde van het terrein.

³⁶ Regeling voor overheidssteun N 644 A/B/2002, door de Commissie goedgekeurd op 9.7.2003, komt overeen met de regels in het Rahmenplan 31 (meer bepaald deel II, punt 7).



Foto 8 — Oude gebouwen worden gesloopt en gerenoveerd in een verlaten krachtcentrale die wordt verbouwd tot een centrum voor kunst en cultuur (Łódź, Polen).

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

ALGEMENE CONCLUSIE

- 59.** De nagelaten verontreiniging op militaire en industriële terreinen vormt voor vele lidstaten nog steeds een grote uitdaging. Het opruimen van deze historische verontreiniging en het regenereren van de terreinen zal waarschijnlijk verder met overheidsgeld moeten worden betaald. Voor vele lidstaten waren de structurele maatregelen hiervoor een uiterst belangrijke financieringsbron.
- 60.** Projecten die steun van de Unie ontvangen, leveren gewoonlijk de geplande infrastructuur op. Op vele terreinen is de voortgang echter trager en het aantal gecreëerde banen geringer dan verwacht.
- 61.** Hoewel het beginsel dat de vervuiler betaalt welbekend is, zijn het vanwege praktische problemen vaak overheidsinstanties die, met steun van de structurele maatregelen van de EU, uiteindelijk een aanzienlijke hoeveelheid saneringswerkzaamheden bekostigen; in de bij deze controle onderzochte gevallen was het nooit de vervuiler die deze werkzaamheden volledig betaalde.
- 62.** De evaluaties van financieringskloven — mochten die al plaatsvinden — zijn vaak niet betrouwbaar genoeg en de subsidiebesluiten bevatten niet altijd een terugbetalingsclausule.
- 63.** Bij de regeneratiewerkzaamheden in de lidstaten zijn wel enige goede praktijken en principes te bespeuren, maar door het ontbreken van gedetailleerde informatie over de omvang van de problemen in het veld, is er ruimte voor verbetering bij het bepalen van de prioriteit van de maatregelen op de terreinen die de meeste aandacht vergen.



Foto 9 — Vat met gegoten plastic balletjes die op een verontreinigd terrein de ondergrondse schadelijke stoffen aan de bodem onttrekken (Dunaujvaros, Hongarije).

VERWEZENLIJKING VAN DE DOELSTELLINGEN INZAKE DE REGENERATIE VAN INDUSTRIËLE EN MILITAIRE TERREINEN

- 64.** Met de meeste projecten zijn de doelstellingen wat betreft materiële output bereikt. De resultaten van saneringswerkzaamheden worden echter niet altijd behoorlijk gecertificeerd en er zijn grote verschillen in de nationale toetsingswaarden voor bodemverontreiniging. De Commissie heeft een richtlijn voorgesteld voor de vorming van een kader voor bodembescherming (zie de paragrafen 22-25).
- 65.** Ten tijde van de controle hadden de meeste projecten wat betreft economische activiteit en werkgelegenheid slechts bescheiden resultaten opgeleverd. De economische crisis beïnvloedde het bereikte resultaat en er werd onvoldoende gewerkt met marktanalyse ter rechtvaardiging van de gefinancierde ontwikkeling. Er werden betere resultaten geconstateerd op terreinen die werden geregenereerd in het kader van een duidelijk en specifiek geïntegreerd ontwikkelingsplan dat overeenkwam met de meeste van de algemeen erkende beste praktijken voor regeneratie (zie de paragrafen 26-34).

AANBEVELING 1

De lidstaten dienen:

- a) te eisen dat de regeneratieprojecten deel uitmaken van een geïntegreerd ontwikkelingsplan voor de betrokken stad of regio;
- b) de projectontwikkelaars te vragen marktanalyse te verrichten, en zij dienen relevante opties te overwegen voor de mogelijke toekomst van de brownfieldterreinen op basis van een geïntegreerd ontwikkelingsplan;
- c) te zorgen dat de resultaten van de sanering van de terreinen wordt gecertificeerd door een bevoegde instantie of een erkend orgaan.

De Commissie dient:

- a) in samenwerking met de lidstaten en op basis van wetenschappelijk bewijs en beste praktijken voorstellen te doen voor:
 - i) EU-normen ter vaststelling van verontreinigde terreinen en de ernst van de daar bestaande gevaren voor milieu en gezondheid,
 - ii) een EU-methodologie tot vaststelling van terreinspecifieke saneringsnormen, gelet op het eindgebruik van het terrein,
- b) te stimuleren dat aan de hand van het operationeel programma een geïntegreerde ontwikkelingsaanpak wordt gevolgd, door te eisen dat gefinancierde regeneratieprojecten worden opgenomen in een geïntegreerd ontwikkelingsplan.

CRITERIA VOOR DE VERSTREKING VAN EU-STEUN VOOR DE REGENERATIE VAN INDUSTRIËLE EN MILITAIRE TERREINEN

- 66.** De regeneratie wordt in de lidstaten uitgevoerd volgens de meest algemeen erkende beste praktijken, maar dit wordt belemmerd door ernstige problemen zoals een gebrek aan financiële middelen (zie de paragrafen 37-42).
- 67.** Nationale registers verschaffen enig inzicht in de situatie van brownfieldterreinen, maar in alle bezochte lidstaten zijn ze onvolledig en in slechts twee lidstaten bevatten ze de geschikte informatie om de prioriteiten te bepalen bij het overheidsoptreden ten aanzien van verontreinigde terreinen (zie de paragrafen 43 en 44).

- 68.** Hoewel de structuurfondsverordeningen geen specifieke regels bevatten om bepaalde aspecten van goede praktijken inzake de regeneratie van brownfields te stimuleren, ondersteunen bepaalde lidstaten een geïntegreerde ontwikkelingsaanpak en het principe eerder brownfieldterreinen te benutten dan greenfields (zie paragraaf 45).

AANBEVELING 2

De lidstaten dienen:

- a) te overwegen, voor de regeneratie van brownfieldterreinen strategieën met duidelijke streefdoelen te bepalen;
- b) de regeneratie van brownfieldterreinen aan te moedigen, het gebruik van greenfields te vermijden tenzij dit absoluut noodzakelijk is, en anders de toepassing te eisen van compenserende maatregelen;
- c) maatregelen te overwegen om probleemterreinen in particulier bezit aan te pakken wanneer de eigenaar nalaat het nodige te doen;
- d) te overwegen, vaker geregenereerde brownfieldterreinen tijdelijk als greenfields te benutten;
- e) van regionale of plaatselijke instanties te eisen dat zij registers bijhouden van brownfieldterreinen en verontreinigde terreinen; die registers moeten ten minste op lidstaatniveau gestandaardiseerd zijn, zodat ze kunnen worden geconsolideerd tot een nationaal register dat de invoering van regeneratie- en saneringsbeleid vergemakkelijkt;
- f) lijsten op te stellen van vermoedelijk verontreinigde brownfieldterreinen en deze te rangschikken naar risico voor gezondheid en milieu. Aan elk terrein moet een saneringsprioriteit worden toegekend, zodat saneringsplannen kunnen worden opgesteld die bijdragen tot de bescherming van de gezondheid en de verwezenlijking van de milieudoelstellingen van de EU, zoals de goede milieuconditie van water, als bedoeld in de Europese kaderrichtlijn voor water.

De Commissie en de lidstaten dienen:

- a) de toepassing van beste praktijken te steunen bij de ontwikkeling van bedrijvensparken en de voorkeur te geven aan regeneratie van brownfields boven het gebruik van greenfields.

KOSTEN VAN DE BEREIKTE RESULTATEN

- 69.** Om diverse redenen hadden de resultaten ook met minder EU-financiering kunnen worden bereikt.
- 70.** Bij inkomstengenererende projecten werd de overheidssubsidie niet altijd onderbouwd door een evaluatie van de financieringskloof, en waar dat wel gebeurde, werden tekortkomingen opgemerkt (zie de paragrafen 48 en 49).
- 71.** Wanneer de financieringskloof werd geëvalueerd, bevatte het subsidiebesluit niet altijd een terugbetalingsclausule die zou gelden als het project meer inkomsten genereerde dan verwacht, en de structuurfondsverordeningen schrijven dit ook niet voor. Wanneer het onmogelijk was de inkomsten vooraf te ramen, of niet werd verwacht dat de projecten inkomsten zouden opleveren, boden de structuurfondsverordeningen de beheersautoriteiten de mogelijkheid om terugbetaling te vragen van de gegenereerde inkomsten. Maar aangezien regeneratieprojecten vaak pas op lange termijn tot volle ontwikkeling komen, is de thans gehanteerde periode van vijf jaar voor de beoordeling van die inkomsten te kort (zie de paragrafen 57 en 58).
- 72.** Hoewel de lidstaten het vervuiler-betaaltbeginsel hebben vastgelegd in hun wetgeving, wordt dit niet volledig toegepast en de kosten van milieusaneringen kwamen deels ten laste van de nationale en EU-middelen. De overeenkomsten tussen vervuilers, eigenaars en projectontwikkelaars zijn vaak niet transparant genoeg en het is niet altijd mogelijk vast te stellen in welke mate een vervuiler werkelijk de saneringskosten heeft gedragen (zie de paragrafen 50-55).
- 73.** Specifieke regels inzake overheidssteun werden door de instanties van de lidstaten niet integraal toegepast (zie paragraaf 56).

AANBEVELING 3

De lidstaten dienen:

- a) voor elk project de financieringskloof grondig te beoordelen;
- b) te eisen dat bij elk regeneratieproject expliciet wordt nagegaan in hoeverre het vervuiler-betaaltbeginsel kan worden toegepast en dat de toepassing van dat beginsel een voorwaarde wordt voor de toewijzing van EU-middelen;
- c) alle bepalingen van de met de Commissie overeengekomen regelingen voor overheidssteun toe te passen;
- d) gedetailleerde verificaties te verrichten om te voorkomen dat saneringssubsidies worden betaald voor terreinen waarbij de projectontwikkelaar reeds korting heeft gekregen op de aankoopprijs, en daarom moet de overheidsinstantie beschikken over een betrouwbare taxatie van de marktwaarde van de grond, een realistische raming van de waarschijnlijke saneringskosten en volledige doorzichtigheid van de voorwaarden van de grondverkoop en alle daarbij geldende kortingen;
- e) in alle subsidiebesluiten voor regeneratieprojecten een terugbetalingsclausule op te nemen zodat zij de mogelijkheid hebben de financiële resultaten van projecten te beoordelen in het licht van de ontwikkelingen over een langere periode (bijvoorbeeld 15 jaar), en de subsidie geheel of gedeeltelijk terug te vorderen wanneer projecten meer inkomsten genereren dan verwacht. De Commissie moet follow-up geven aan de toepassing van dergelijke terugbetalingsclausules.

De Commissie dient:

- a) te overwegen of het opportuun is om gemeenschappelijke beginselen te bepalen voor de toepassing van het vervuiler-betaaltbeginsel bij verontreiniging die dateert van vóór de wettelijke verankering van dat beginsel;
- b) de beheersautoriteiten van de lidstaten te herinneren aan hun verplichting, de financieringskloof te bepalen voor alle projecten die inkomsten kunnen genereren, en alle geldende regels inzake overheidssteun toe te passen.

Dit verslag werd door kamer II onder voorzitterschap van de heer Harald NOACK, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 12 december 2012.

Voor de Rekenkamer



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
President



Foto 10 — Grond is gereedgemaakt voor de aanleg van wegeninfrastructuur op de heuvels van mijnafval van een voormalige steenkolenmijn (Jaworzno, Polen).

BIJLAGE I

FINANCIERING VAN STRUCTURELE MAATREGELEN VOOR DE REGENERATIE VAN INDUSTRIËLE EN MILITAIRE TERREINEN (PERIODEN 2000-2006¹ EN 2007-2013)

Structurele maatregelen voor de regeneratie van industriële en militaire terreinen 2000-2006				Structurele maatregelen voor de regeneratie van industriële en militaire terreinen 2007-2013			
Lidstaat	Rang	Toegewezen bedrag (euro)	%	Lidstaat	Rang	Toegewezen bedrag (euro)	%
Duitsland	1	645 490 864	28,7	Hongarije	1	475 191 832	14,0
Verenigd Koninkrijk	2	574 288 905	25,5	Tsjechische Republiek	2	372 290 509	11,0
Frankrijk	3	195 305 373	8,7	Duitsland	3	335 518 228	9,9
Nederland	4	160 821 924	7,2	Roemenië	4	316 430 710	9,3
Portugal	5	156 012 908	6,9	Italië	5	298 355 961	8,8
Italië	6	143 383 095	6,4	Polen	6	278 413 953	8,2
België	7	65 421 025	2,9	Portugal	7	191 960 262	5,7
Griekenland	8	55 655 389	2,5	Verenigd Koninkrijk	8	178 957 047	5,3
Spanje	9	54 873 962	2,4	Spanje	9	177 403 701	5,2
Tsjechische Republiek	10	46 073 161	2,0	Estland	10	138 045 325	4,1
Polen	11	43 940 360	2,0	Slovenië	11	130 400 000	3,8
Hongarije	12	28 773 946	1,3	Bulgarije	12	108 322 014	3,2
Finland	13	18 104 950	0,8	Frankrijk	13	90 193 437	2,7
EU interregionaal	14	17 035 874	0,8	België	14	62 048 204	1,8
EU grensoverschr.	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
Luxemburg	17	10 019 687	0,4	EU grensoverschr.	17	47 801 926	1,4
Slovenië	18	2 924 609	0,1	Nederland	18	28 799 000	0,8
Malta	19	2 539 367	0,1	Griekenland	19	26 295 000	0,8
Estland	20	1 712 389	0,1	Cyprus	20	16 150 000	0,5
Oostenrijk	21	674 726	0,0	Litouwen	21	14 501 892	0,4
				Luxemburg	22	3 786 550	0,1
				Finland	23	2 071 886	0,1
TOTAAL EU		2 248 463 446	100,0	TOTAAL EU		3 390 217 437	100,0

¹ Voor de periode 2000-2006 gaat het bij de EU-10-lidstaten om cijfers vanaf 2004.

Bron: Gegevens van DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling, 31.12.2010.

STEEKPROEF VAN 27 GECONTROLEERDE PROJECTEN

			Door de EU gefinancierd project voltooid?	EFRO-cofinanciering (miljoen euro)	Doel werkgelegenheid?	Regeneratiewerkzaamheden gefinancierd door EFRO						Geplande output van regeneratie/gepland later grondgebruik			
						Ontsmetting/stabilisering	Landschapsbeheer	Sloop/vernieuwing van oude gebouwen	Wegen, voorzieningen en andere infrastructuur	Landindeling voor herverkoop of verhuur	Constructie van gebruiksklare gebouwen	Land en gebouwen voor industrieel of commercieel gebruik	Land en gebouwen voor publiek gebruik	Publieke parkvoorzieningen	Reserve (publiek of particulier)
Alleen sanering	Voormalige uraniumverwerkingsinstallatie**	Mydlovary (CZ)	J	18,50		√		√							√
	Voormalige kolenmijn/chemisch afval	Berhida-Peremartoni (HU)		16,83		√									√
	Staalfabriek	Dunaujvaros (HU)	J	2,93	J	√									√
	Voormalige springstoffabriek	Berhida-Peremartoni (HU)		0,06	J	√						√			
Alleen herontwikkeling	Voormalige staal- en metaalfabriek [Skoda]	Pilsen (CZ)	J	1,36	J			√				√			
	Informatietechnologiebedrijf	Brno (CZ)	J	0,43	J			√				√			
	Voormalige olieraffinaderij	Braunsbedra (DE)	J	6,32	J			√	√	√		√			
	Vroeger geplande kerncentrale	Arneburg (DE)	J	26,58	J			√	√			√			
	Voormalige kolenmijnschacht	Jaworzno (PL)	J	3,32	J		√		√	√		√			
	Publiek reserveterrein	Halton (UK)	J	2,53	J		√		√			√			

BIJLAGE II

			Door de EU gefinancierd project voltooid?	EFRO-cofinanciering (miljoen euro)	Doel werkgelegenheid?	Regeneratiewerkzaamheden gefinancierd door EFRO					Geplande output van regeneratie/gepland later grondgebruik				
						Ontsmetting/stabilisering	Landschapsbeheer	Sloop/vernieuwing van oude gebouwen	Wegen, voorzieningen en andere infrastructuur	Landindeling voor herverkoop of verhuur	Constructie van gebruiksklare gebouwen	Land en gebouwen voor industrieel of commercieel gebruik	Land en gebouwen voor publiek gebruik	Publieke parkvoorzieningen	Reserve (publiek of particulier)
Gemengde sanering en herontwikkeling	Voormalige metaalfabriek	Halle (DE)	J	3,79	J	√			√			√			
	Voormalige kolen-/cokesmijn III*	Essen (DE)	J	2,21	J	√		√	√	√		√			
	Heuvels van kolenmijnafval	Jaworzno (PL)		7,07	J	√	√		√			√			
	Voormalige industriële haven I	Barrow-in-Furness (UK)	J	5,89	J	√	√		√	√		√			
	Voormalige industriële haven II	Barrow-in-Furness (UK)	J	5,79	J	√	√		√	√		√			
	Voormalige staalfabriek I	Duisburg (DE)	J	15,21	J	√	√	√	√			√			
	Voormalige zinkfabriek II	Duisburg (DE)	J	20,90	J	√	√	√	√			√			
	Voormalige staalfabriek	Dortmund (DE)	J	30,32	J	√	√	√	√	√		√			
	Voormalige kolen-/cokesmijn I*	Essen (DE)	J	12,79	J	√	√	√	√		√		√	√	
	Voormalige kolen-/cokesmijn II	Essen (DE)		3,02		√	√		√					√	
	Voormalige kazerne en batterijfabriek	Marcali (HU)	J	3,02		√	√	√	√		√			√	
	Voormalige krachtcentrale*	Łódź (PL)		20,61	J	√	√	√	√		√	√			
	Voormalige dagbouw mijn I	Rotherham (UK)	J	4,51	J	√	√	√	√	√		√			
	Voormalige dagbouw mijn II	Rotherham (UK)	J	5,22	J	√	√	√	√	√					
	Voormalige kolen-/cokesmijn	Sheffield (UK)	J	10,33	J	√	√	√	√	√	√	√			
	Voormalige metaalfabriek	Barnsley (UK)	J	8,81	J	√	√	√	√	√	√	√			
Voormalige chemiefabriek	Widnes (UK)	J	2,53	J	√	√		√	√	√	√				

Noot: Cohesiefondsprojecten (**) of grote EFRO-projecten (*) waarbij voorafgaande goedkeuring door de Europese Commissie vereist was.

Bron: Definitieve OP-uitvoeringsverslagen voor projecten uit de programmeringsperiode 2000-2006; subsidiebesluiten voor projecten uit de programmeringsperiode 2007-2013. Nationale valuta omgerekend in euro tegen de gemiddelde wisselkoers van de Europese Centrale Bank voor de betrokken programmeringsperiode.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING

I.

Sanering van oude militaire en bedrijfsterreinen of brownfields is een belangrijke manier om een regio aantrekkelijker te maken en banen te helpen scheppen.

III. a)

Certificering wordt gezien als een goede praktijk. Gebrek aan certificering en de verschillen tussen nationale meetwaarden voor bodemverontreiniging betekenen niet noodzakelijkerwijs dat de ontsmetting en sanering niet correct zijn uitgevoerd.

Economische onzekerheid is kenmerkend voor projectontwikkelingen. Sommige projecten dreigden vertraging op te lopen in verband met financieringsproblemen als gevolg van de economische neergang en de terugdringing van tekorten op nationaal niveau. Beide factoren hebben geleid tot bijstelling van de prioriteiten van het overheidsbeleid. Het creëren van werkgelegenheid is een langetermijndoelstelling van deze projecten.

Het begrip „geïntegreerd stadsontwikkelingsplan” is opgenomen in de communautaire strategische richtsnoeren en in artikel 44 van Verordening (EG) nr. 1828/2006. Het Jessica-financieringsinstrument kan alleen worden gebruikt in gebieden waarvoor een dergelijk plan is opgesteld. Daarnaast kan het EFRO overeenkomstig artikel 8 van Verordening (EG) nr. 1080/2006 geïntegreerde en duurzame strategieën ondersteunen om het grote aantal economische, sociale en milieuproblemen waarmee stedelijke gebieden kampen, waaronder de sanering van de natuurlijke omgeving en van oude bedrijfsterreinen, aan te pakken.

III. b)

In 2006 kwam de Commissie met een voorstel voor een kaderrichtlijn bodembescherming (COM(2006) 232) met daarin een definitie van „verontreinigde site” en de vereiste van opstelling van een overzicht van dergelijke sites op het nationale grondgebied van de lidstaten. Oude bedrijfsterreinen zijn vaak verontreinigd en zouden dus ook in deze lijst worden opgenomen. Het Europees Parlement heeft het voorstel in november 2007 in eerste lezing goedgekeurd. De Raad moet nog overeenstemming bereiken over een gemeenschappelijk standpunt.

De Commissie heeft ook buiten het wettelijk kader om initiatieven genomen om goede praktijken te bevorderen, bijvoorbeeld om de sanering van verlaten bedrijfsterreinen te stimuleren om zo het gebruik van nieuwe locaties tegen te gaan en de ruimtelijke ordening af te stemmen.

III. c)

De Commissie erkent dat de vaststelling van de subsidiepercentages in het verleden enkele tekortkomingen vertoonde, deels als gevolg van het regelgevingskader. Voor projecten uit de periode 2000-2006 die grote netto-opbrengsten genereerden, werden maximumpercentages voor cofinanciering vastgesteld overeenkomstig artikel 29 van Verordening (EG) nr. 1260/1999. De evaluatie van het financieringstekort is vastgelegd in de verordening voor 2007-2013.

In de periode 2007-2013 worden opbrengsten die bij voorbaat kunnen worden vastgesteld, meegerekend voor een periode van tien tot dertig jaar, afhankelijk van de sector. Voor de milieusector beveelt de handleiding inzake kosten-batenanalyses een referentiermijn van dertig jaar aan voor de verrekening van kosten en baten van het project.

De Commissie is van mening dat de opname van een terugbetalingsclausule in de toekenningsbrief van de beheersautoriteit een goede praktijk vormt waarvan lidstaten goed gebruik kunnen maken door deze op te nemen in hun nationale regelgeving.

Het blijkt lastig het beginsel dat de vervuiler betaalt in praktijk te brengen. Vaak is het niet mogelijk de persoon of rechtspersoon die verantwoordelijk is voor de verontreiniging te laten betalen voor de sanering, aangezien deze (rechts)persoon veelal niet meer bestaat of kan aantonen dat hij heeft gehandeld conform de toepasselijke regels die ten tijde van het ontstaan van de vervuiling golden.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

IV. a)

De Commissie is het eens met deze aanbeveling aan de lidstaten en heeft inmiddels om een geïntegreerde ontwikkelingsbenadering gevraagd, niet alleen in het strategisch kader van de Gemeenschap, maar ook in de verordening van de Commissie.

IV. b)

De diensten van de Commissie hebben onlangs een werkdocument gepubliceerd (SWD(2012) 101 definitief/2) met daarin „Richtsnoeren inzake de beste praktijken om bodemafdekking te beperken, te verzachten en te compenseren“. In dit document worden de benaderingen beschreven die de lidstaten hebben toegepast, waaronder het voorkomen van de conversie van groene gebieden en de bijbehorende afdekking van (een deel van) hun grondoppervlak, en het hergebruik van al bebouwde sites, zoals oude bedrijfsterreinen.

IV. c)

Met het oog op het beginsel dat de vervuiler betaalt en de staatssteun bevat het regelgevingskader van de structuurfondsen voor 2007-2013 al de opmerkingen van de Rekenkamer.

De Commissie is van mening dat de terugbetalingsclausule in de toekenningsbrief van de beheersautoriteit een goede praktijk vormt waarvan lidstaten goed gebruik kunnen maken door deze op te nemen in hun nationale regelgeving. Overeenkomstig het beginsel van gedeeld beheer dienen de beheersautoriteiten als degenen die de besluiten nemen over subsidietoekenning, echter ook toe te zien op de toepassing van de terugbetalingsclausule, aangezien zij toezicht houden op de tenuitvoerlegging van projecten.

IV. d)

De Commissie is het eens met de aanbeveling van de Rekenkamer, maar wijst erop dat zij in 2006 een voorstel voor een kaderrichtlijn bodembescherming (COM(2006) 232) heeft voorgelegd, die een juridische basis bevat voor het doen van voorstellen voor EU-normen voor de vaststelling van verontreinigde sites, het risico dat zij vormen en saneringsmethoden. De Commissie benadrukt dat de vaststelling van EU-wetgeving inzake bodembescherming de taak is van de medewetgevers.

Oude bedrijfsterreinen liggen vaak in stedelijke gebieden. De Commissie bevordert al een geïntegreerde duurzame stadsontwikkeling via de huidige mainstreamprogramma's en via het Jessica-financieringsinstrument, waarvoor een geïntegreerd stadsontwikkelingsplan moet worden opgesteld.

Daarnaast is de Commissie er een groot voorstander van dat lidstaten de sanering van oude bedrijfsterreinen prioriteit geven in hun geïntegreerde stadsontwikkelingsbenadering, aangezien de „sanering van oude bedrijfsterreinen“ deel uitmaakt van een van de vier stadspecifieke investeringsprioriteiten.

Deze aanpak zal in de periode 2014-2020 aanmerkelijk worden versterkt.

IV. e)

De Commissie heeft buiten het wettelijk kader om initiatieven genomen om goede praktijken te bevorderen, bijvoorbeeld om de sanering van verlaten bedrijfsterreinen te stimuleren om zo het gebruik van nieuwe locaties tegen te gaan en de ruimtelijke ordening af te stemmen.

Daarnaast merkt de Commissie op dat voor haar voorstel voor een kaderrichtlijn bodembescherming (COM(2006) 232) de verontreinigde sites op het grondgebied van de lidstaten in kaart moeten worden gebracht.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

INLEIDING

5.

De Commissie merkt op dat mensen die gevaarlijke activiteiten uitvoeren strikt aansprakelijk zijn voor het opruimen van de bodemverontreiniging die is ontstaan na 30 april 2007, de datum waarop de Richtlijn betreffende milieuaansprakelijkheid 2004/35/EG in werking is getreden. In dit verband wil de Commissie in herinnering roepen dat zij in 2006 een voorstel voor een kaderrichtlijn bodembescherming (COM(2006) 232) heeft ingediend volgens welke alle verontreinigde sites in kaart moeten worden gebracht, met inbegrip van de sites die vóór april 2007 verontreinigd zijn geraakt. Het onderhavige voorstel wordt nog steeds besproken in de Raad. Het Europees Parlement heeft de eerste lezing in november 2007 goedgekeurd.

6.

De bevordering van de geïntegreerde ontwikkelingsaanpak en het hergebruik van oude bedrijfsterreinen zijn brede concepten¹.

De geïntegreerde ontwikkelingsaanpak wordt gestimuleerd aangezien de verschillende dimensies van het leven in steden — de milieu-, economische, sociale en culturele dimensie — nauw met elkaar verweven zijn. Stadsontwikkeling kan alleen succesvol zijn via een geïntegreerde aanpak. Maatregelen voor fysieke stadsvernieuwing moeten derhalve worden gekoppeld aan maatregelen ter bevordering van onderwijs, economische ontwikkeling, sociale insluiting en milieubescherming.

¹ Zie artikel 8 van Verordening (EG) nr. 1080/2006 en de mededeling „Cohesiebeleid en steden: bijdrage van steden en agglomeraties aan groei en werkgelegenheid in de regio's”, COM(2006) 385 definitief.

REIKWIJDTE EN DOELSTELLINGEN VAN DE CONTROLE

17.

Met uitzondering van grote projecten worden projectdossiers niet beheerd door de Commissie, maar door de beheersautoriteiten in de lidstaten.

OPMERKINGEN

23. Tweede streepje

Certificering wordt gezien als een goede praktijk. Het gebrek aan certificering betekent echter niet noodzakelijkerwijs dat de ontmetting en sanering niet correct zijn uitgevoerd.

Zie ook het antwoord van de Commissie op punt 5 en de verwijzing naar haar voorstel uit 2006 voor een kaderrichtlijn bodembescherming (COM(2006) 232).

24.

Er zijn geen geharmoniseerde meetwaarden voor verontreinigende stoffen in de bodem en normen aan de hand waarvan kan worden bepaald of een site aanzienlijke risico's voor het milieu en de volksgezondheid vormt, en er is op dit moment ook geen voor de gehele EU geldende definitie van „verontreinigde site”. In 2006 kwam de Commissie met een voorstel voor een kaderrichtlijn bodembescherming (COM(2006) 232) met daarin een definitie van „verontreinigde site” en de vereiste van opstelling van een overzicht van dergelijke sites op het nationale grondgebied. Als deze richtlijn wordt vastgesteld, vormt zij de noodzakelijke rechtsgrondslag voor de daarop volgende goedkeuring — indien nodig en na een informatie-uitwisseling met de lidstaten — van gemeenschappelijke technische elementen binnen de Unie voor de risicobeoordeling van bodemverontreiniging; dit heeft geen enkel effect op de aanvaardbaarheid van de risico's.

Zie ook het antwoord van de Commissie op punt 5.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

26.

De Commissie verwelkomt dat 20 van de 22 afgeronde gecontroleerde projecten hun beoogde output geheel of grotendeels (>90 %) hebben bereikt.

27.

Bij saneringsprojecten voor oude bedrijfsterreinen duurt het lang voordat de beoogde resultaten worden bereikt.

Tekstvak 1

Het voorbeeld van de voormalige industriehaven (Barrow-in-Furness, UK) geeft aan hoe moeilijk het is om projecten uit te voeren in tijden van economische crisis.

Tekstvak 2

In het geval van de voormalige olieraffinaderij (Braunsbedra, DE) was het onderzoek naar de commerciële mogelijkheden van de gesaneerde gebieden een voorwaarde voor financiering. De beheersautoriteit kan op het moment dat de financiering wordt goedgekeurd echter niet vooruitlopen op gebeurtenissen die mogelijk jaren later zullen plaatsvinden. Welke criteria ook worden vastgesteld: de enige mogelijke controle is de controle op de plausibiliteit van het onderzoek naar de commerciële mogelijkheden.

Tekstvak 3

Het voorbeeld van het voormalige metaalbewerkingsbedrijf (Barnsley, UK, in het regionale ontwikkelingsplan „renaissancestad” genoemd) toont aan hoe moeilijk het is om projecten uit te voeren in tijden van economische crisis. Het vergroten van de aantrekkelijkheid van een gebied — iets dat niet altijd in kwantitatieve zin kan worden gemeten — is een van doelstellingen van het EFRO.

Wat betreft de voormalige staalfabriek (Dortmund, DE), is de tenuitvoerlegging van het project deels afhankelijk van externe factoren waarop de lidstaten of de Commissie geen invloed hebben. Het feit dat medio 2011 slechts 22 % van de beschikbare grond is verkocht, is te wijten aan de economische crisis.

31.

Bij saneringsprojecten voor oude bedrijfsterreinen duurt het lang voordat de beoogde resultaten en effecten worden bereikt. Het scheppen van banen is een langetermijndoelstelling, met name wanneer projecten tot doel hebben de voorwaarden voor economische activiteit te verbeteren.

32.

De Commissie verwelkomt de bevinding van de Rekenkamer.

38.

De diensten van de Commissie hebben onlangs een werkdocument gepubliceerd (SWD(2012) 101 definitief/2) met daarin „Richt-snoeren inzake de beste praktijken om bodemafdekking te beperken, te verzachten en te compenseren”. In dit document worden de benaderingen beschreven die de lidstaten hebben toegepast, waaronder het voorkomen van de conversie van groene gebieden en de bijbehorende afdekking van (een deel van) hun grondoppervlak, en het hergebruik van al bebouwde sites, zoals oude bedrijfsterreinen.

39.

De Commissie merkt op dat zeker twee van de vijf gecontroleerde lidstaten bepalingen hebben om het tijdelijke gebruik van gesaneerde oude bedrijfsterreinen als nieuwe locatie te bevorderen.

40.

De Commissie merkt op dat de beperkingen van de nationale en/of regionale begrotingen, het bestaan van registers voor oude bedrijfsterreinen en de onzekerheden over grondeigendom altijd invloed hebben op de uitvoering van projecten.

40. Tweede streepje

De Commissie merkt op dat lidstaten volgens de voorgestelde kaderrichtlijn bodembescherming (COM(2006) 232) de verontreinigde sites op hun grondgebied in kaart zouden moeten brengen en deze inventarisatie openbaar zouden moeten maken (zie ook het antwoord van de Commissie op punt 24). Oude bedrijfsterreinen zijn vaak verontreinigd en zouden dus ook in deze lijst worden opgenomen.

43.

De Commissie verwijst naar haar antwoord op de punten 24 en 40: zij merkt op dat lidstaten volgens de voorgestelde kaderrichtlijn bodembescherming de verontreinigde sites op hun grondgebied in kaart zouden moeten brengen en deze inventarisatie openbaar zouden moeten maken.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Tekstvak 5

In Polen worden weliswaar op lokaal niveau initiatieven ontplooid, maar zou een nationaal register de prioriteitstelling zeker helpen verbeteren.

Het „Nationale concept van ruimtelijke ontwikkeling 2030”, dat de Poolse regering in maart 2012 heeft goedgekeurd, zorgt voor coördinatie van de planning en de geïntegreerde aanpak van de vernieuwde gebieden.

44.

De Commissie verwijst naar haar antwoord op punt 43.

Tekstvak 6

De Commissie verwijst naar haar antwoord op punt 40, tweede streepje.

45.

Selectiecriteria voor door het EFRO medegefinancierde projecten worden vastgesteld door de comités van toezicht op de programma's. De Commissie zou graag zien dat de selectiecriteria concepten zoals toegevoegde waarde, economisch voordeel en ecologische duurzaamheid zouden omvatten en beveelt de toepassing van beste praktijken aan.

De Commissie neemt verschillende initiatieven, anders dan rechtsinstrumenten, om goede praktijken op dit vlak te bevorderen. Zo pleit zij in haar mededeling „Cohesiebeleid en steden: bijdrage van steden en agglomeraties aan groei en werkgelegenheid in de regio's” (COM(2006) 385 definitief) voor de rehabilitatie van verlaten oude bedrijfsterreinen in plaats van nieuwe locaties te gebruiken, en voor de afstemming van het beleid voor ruimtelijke ordening en cohesiebeleid om greep te krijgen op de problemen van alsmear groeiende steden. Haar diensten hebben ook een deskundigenverslag in opdracht gegeven en online gepubliceerd over de resultaten van de „Regio's voor economische verandering”-conferentieworkshop 2010 over „Hergebruik van oude bedrijfsterreinen en -panden”, dat goede praktijken bevat.

45. Eerste streepje

Deze prioritering van projecten en besluiten over het percentage EU-financiering op projectniveau valt onder de bevoegdheid van de programma-autoriteiten.

48. Tweede streepje

De Commissie erkent dat de vaststelling van de subsidiepercentages in het verleden enkele tekortkomingen vertoonde, deels als gevolg van het regelgevingskader. Voor projecten uit de periode 2000-2006 die grote netto-opbrengsten genereerden, werden maximumpercentages voor cofinanciering vastgesteld overeenkomstig artikel 29 van Verordening (EG) nr. 1260/1999. De evaluatie van het financieringstekort is vastgelegd in de verordening voor 2007-2013.

Tekstvak 7

In het geval van grond van een openbaar park (Halton, UK) was de financieringstekortmethode die sinds 2007 wordt toegepast niet op dezelfde wijze van toepassing in de periode 2000-2006. De EFRO-cofinanciering ligt lager dan het maximale steunpercentage zoals bepaald in artikel 29 van Verordening (EG) nr. 1260/1999, en daarom is wel degelijk rekening gehouden met de inkomsten die mogelijk gegenereerd zouden worden, overeenkomstig de toepasselijke regelingen.

In het geval van de voormalige geplande kerncentrale (Arneburg, DE) was de financieringstekortmethode die sinds 2007 wordt toegepast, niet op dezelfde wijze van toepassing in de periode 2000-2006 (zie artikel 29, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1260/1999).

49.

De Commissie erkent dat de vaststelling van de subsidiepercentages in het verleden enkele tekortkomingen vertoonde, deels als gevolg van het regelgevingskader. Voor projecten die grote netto-opbrengsten genereerden, werden maximumpercentages voor cofinanciering vastgesteld overeenkomstig artikel 29, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1260/1999, die van toepassing is in de volgende drie gevallen. De financieringstekortmethode werd verankerd in de verordening voor 2007-2013.

49. Eerste streepje

De Commissie merkt op dat de Rekenkamer voor acht van de vijftien gecontroleerde projecten waarbij de begunstigde een financieringstekortbeoordeling heeft uitgevoerd, geen bewijs heeft gevonden dat er elders bij andere ontwikkelingen van dezelfde ontwikkelaar mogelijk inkomsten zijn gegenereerd.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

49. Tweede streepje

De marktwaarde van grond moet inderdaad onafhankelijk worden vastgesteld. De Commissie merkt op dat de Rekenkamer voor 22 van de 27 gecontroleerde projecten geen gegevens over deze waardering heeft gevonden.

Tekstvak 8

Zie het antwoord in tekstvak 7 over de voormalige kolenmijn/cokesfabriek (Sheffield, UK).

Tekstvak 9

In het geval van de voormalige dagbouwmine (Rotherham, UK) had de subsidiabiliteit van de aangekochte grond moeten worden beoordeeld in de zin van de staatssteunregeling overeenkomstig bepaling nr. 5 (Verordening (EG) nr. 1685/2000). Op basis van de staatssteunregeling had de grond op nihil moeten worden gewaardeerd, of in bepaalde gevallen op de effectieve aankoopprijs of marktwaarde.

In het geval van de voormalige staalfabriek (Dortmund, DE) zal de Commissie de zaak blijven volgen.

50.

Het beginsel dat de vervuiler betaalt, zoals vastgelegd in artikel 191, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), is een grondbeginsel van het milieubeleid. Het is gericht op het niveau van de Unie, en personen kunnen zich niet rechtstreeks beroepen op dit artikel van het VWEU om een gebied dat onder het milieubeleid valt waarvoor geen EU-wetgeving is opgesteld, op basis van dit artikel uit te sluiten van de toepassing van nationale wetgeving². Met andere woorden: dit artikel is bindend op het niveau van de lidstaten voor zover het ten uitvoer is gelegd in secundaire besluiten op EU-niveau, bijvoorbeeld in richtlijnen (bv. de richtlijn betreffende milieuaansprakelijkheid 2004/35/EG, de kaderrichtlijn water 2000/60/EG, de kaderrichtlijn afval 2008/98/EG, de mijnbouwafvalrichtlijn 2006/21/EG, enz.).

Volgens de communautaire richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming³ is, indien er geen op de verdragen gebaseerd besluit op EU-niveau is, de toepassing van het beginsel „de vervuiler betaalt” relevant voor zover het is vastgelegd in de toepasselijke nationale wetgeving.

² Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 9 maart 2010 in de zaak C-378/08, punt 46.

³ PB L 82 van 1.4.2008, blz. 1-33.

51.

Naast de opmerkingen betreffende punt 50 voorziet het voorstel van de Commissie in een kaderrichtlijn bodembescherming voor het instellen van een geschikt economisch mechanisme om onderzoek naar en oplossingen voor „weeslocaties” te financieren (i.e. verontreinigde sites waarvoor, volgens het beginsel dat de vervuiler betaalt, de natuurlijke of rechtspersoon die verantwoordelijk is voor de verontreiniging, niet kan worden bepaald of niet aansprakelijk kan worden gesteld volgens communautaire of nationale wetgeving, of de kosten van het onderzoek en de sanering niet op hem kunnen worden verhaald).

53.

De Commissie erkent dat de programma-autoriteiten alert moeten zijn om het genoemde risico te beperken.

54.

Zoals de Rekenkamer in de punten 53-55 aantoont, kampten de projecten met een groot aantal problemen, met name wat betreft overeenkomsten tussen verkopers en ontwikkelaars van verontreinigde grond.

Tekstvak 10

In het geval van de voormalige staalfabriek (Dortmund, DE) zal de Commissie de zaak blijven volgen.

55.

De Commissie beveelt altijd een beoordeling van de waarde van de grond (en de gebouwen) door een onafhankelijke gekwalificeerde taxateur of daartoe bevoegd officieel orgaan aan (bepaling 5 van Verordening (EG) nr. 1685/2000).

Tekstvak 11

In het geval van de voormalige chemiefabriek (Widnes, UK) en de voormalige kolenmijn/cokesfabriek (Sheffield, UK) zal de Commissie de zaak volgen.

In het geval van de voormalige dagbouwmine (Rotherham, UK) heeft de beheersautoriteit de Commissie medegedeeld dat zij stappen heeft genomen om de Homes and Community Agency (HCA, de nieuwe verantwoordelijke eigenaar) van deze zaak op de hoogte te stellen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

57.

De Commissie is van mening dat de opname van een terugbetalingsclausule in de toekenningsbrief van de beheersautoriteit een goede praktijk vormt waarvan lidstaten goed gebruik kunnen maken door deze op te nemen in hun nationale regelgeving.

Voor de programmeringsperiode 2000-2006 is in artikel 29, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1260/1999 de EU-bijdrage aan inkomstgenererende projecten verlaagd, afhankelijk van de prioritaire doelstelling en de sector waarin wordt geïnvesteerd. Voor de periode 2007-2013 bevat artikel 55, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1083/2006 gemeenschappelijke richtsnoeren inzake de inkomsten die niet in aanmerking zijn genomen op het moment van indiening van het project. De handleiding inzake kosten-batenanalyses van 2008 bevat aanvullende richtsnoeren inzake de gestandaardiseerde aanpak van de berekening van het financieringsstekort en inkomstgenererende projecten, die gelden voor alle lidstaten maar kunnen worden aangepast aan de specifieke nationale omstandigheden. Sommige lidstaten hebben daarom hun eigen richtsnoeren inzake kosten-batenanalyses opgesteld, waardoor er tussen de lidstaten een aantal verschillen bestaan. Aan het begin van de programmeringsperiode 2007-2013 werden heldere en volledige richtsnoeren voor inkomstgenererende projecten uitgevaardigd (COCOF 07/0074/09 en 08/0012/02).

58.

De Commissie is van mening dat de beheersautoriteit voor projecten waarbij geen inkomsten te verwachten zijn of kunnen worden berekend op het moment dat zij worden goedgekeurd, de mogelijkheid moet hebben om na voltooiing van het project te controleren of er inkomsten zijn gegenereerd. De periode waarnaar in de verordening wordt verwezen, is toereikend, omdat deze een evenwicht vormt tussen de noodzaak naar mogelijke inkomsten te kijken op het moment dat deze worden gegenereerd, en de redelijke verwachting van de beheersautoriteit en de begunstigden projecten na voltooiing af te kunnen sluiten.

59.

De sanering van militaire en bedrijfsterreinen of oude bedrijfsterreinen vormt een eerste stap om de aantrekkelijkheid van een regio te vergroten en is een voorwaarde voor de ontwikkeling van activiteiten waarbij werkgelegenheid wordt gecreëerd.

60.

Sommige projecten hebben vertraging opgelopen vanwege financieringsproblemen in de context van de economische crisis; het creëren van werkgelegenheid is een langetermijndoelstelling van deze projecten.

61.

Het blijkt lastig het beginsel dat de vervuiler betaalt in praktijk te brengen. Vaak is het niet mogelijk de persoon of rechtspersoon die verantwoordelijk is voor de verontreiniging, te laten betalen voor de sanering, aangezien deze (rechts)persoon veelal niet meer bestaat of kan aantonen dat hij heeft gehandeld conform de toepasselijke regels die ten tijde van het ontstaan van de vervuiling golden.

62.

De Commissie is van mening dat de opname van een terugbetalingsclausule in de toekenningsbrief van de beheersautoriteit een goede praktijk vormt waarvan lidstaten goed gebruik kunnen maken door deze op te nemen in hun nationale regelgeving.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

64.

Certificering wordt gezien als een goede praktijk. Gebrek aan certificering en de verschillen tussen nationale meetwaarden voor bodemverontreiniging betekenen niet noodzakelijkerwijs dat de ontsmetting en sanering niet correct zijn uitgevoerd. Het voorstel van de Commissie voor een kaderrichtlijn bodembescherming (COM(2006) 232) bevat een definitie van „verontreinigde site” en de vereiste van opstelling van een overzicht van dergelijke sites op het nationale grondgebied van de lidstaten.

65.

Projectontwikkelingen vinden altijd plaats tegen een achtergrond van economische onzekerheid, en economische neergang in combinatie met het terugdringen van het tekort op nationaal niveau heeft geleid tot bijstelling van de prioriteiten van het overheidsbeleid.

Het begrip „geïntegreerd stadsontwikkelingsplan” is opgenomen in de communautaire strategische richtsnoeren en in artikel 44 van Verordening (EG) nr. 1828/2006. Het Jessica-financieringsinstrument kan alleen worden gebruikt in gebieden waarvoor een dergelijk plan is opgesteld. Daarnaast kunnen overeenkomstig artikel 8 van Verordening (EG) nr. 1080/2006 in het kader van het EFRO geïntegreerde en duurzame strategieën worden ondersteund om de hoge concentratie economische, sociale en milieuproblemen in stedelijke gebieden aan te pakken, waaronder de sanering van de natuurlijke omgeving en van oude bedrijfsterreinen.

Aanbeveling 1 aan de lidstaten

De Commissie is het eens met deze aanbeveling aan de lidstaten en heeft inmiddels om een geïntegreerde ontwikkelingsbenadering gevraagd, niet alleen in het strategisch kader van de Gemeenschap, maar ook in de verordening van de Commissie.

Aanbeveling 1 a) aan de Commissie

De Commissie is het eens met de aanbeveling van de Rekenkamer, maar wijst erop dat zij in 2006 een voorstel voor een kaderrichtlijn bodembescherming (COM(2006) 232) heeft voorgelegd, die een juridische basis bevat voor het doen van voorstellen voor EU-normen voor de vaststelling van verontreinigde sites, het risico dat zij vormen en saneringsmethoden.

Een dergelijke richtlijn zou de definitie van „verontreinigde site” in de hele EU harmoniseren en zou onder andere de lidstaten ertoe verplichten om verontreinigde sites te saneren. Ook zou de Commissie volgens de richtlijn gemeenschappelijke technische elementen voor de risicobeoordeling van bodemverontreiniging kunnen vaststellen — mocht dit nodig zijn en na een uitwisseling van informatie met de lidstaten.

De Commissie benadrukt dat de vaststelling van EU-wetgeving inzake bodembescherming de taak is van de medewetgevers.

Aanbeveling 1 b) aan de Commissie

Oude bedrijfsterreinen liggen vaak in stedelijke gebieden. De Commissie bevordert reeds een geïntegreerde duurzame stadsontwikkeling via de lopende mainstreamprogramma's. Deze aanpak zal in de periode 2014-2020 aanmerkelijk worden versterkt door de vereiste dat ten minste 5 % van de EFRO-toewijzing van de lidstaten moet worden besteed aan geïntegreerde acties voor duurzame stadsontwikkeling. Geïntegreerde stadsontwikkeling wordt ook bevorderd via het Jessica-financieringsinstrument, dat de opstelling van een geïntegreerd stadsontwikkelingsplan voorschrijft.

Daarnaast is de Commissie er een groot voorstander van dat lidstaten de sanering van oude bedrijfsterreinen prioriteit geven in hun geïntegreerde stadsontwikkelingsbenadering, aangezien de „sanering van oude bedrijfsterreinen” deel uitmaakt van een van de vier stadsspecifieke investeringsprioriteiten.

Gemeenschappelijk antwoord op de punten 66 en 67

De uitvoering van saneringsprojecten wordt altijd beïnvloed door externe factoren die buiten de verantwoordelijkheid van de programma-autoriteiten liggen, zoals beperkingen van nationale en/of regionale begrotingen en onzekerheden over grondeigendom.

Lidstaten zouden volgens de voorgestelde kaderrichtlijn bodembescherming (COM(2006) 232) de verontreinigde sites op hun grondgebied in kaart moeten brengen en deze inventarisatie openbaar moeten maken. Oude bedrijfsterreinen zijn vaak verontreinigd en zouden dus ook in deze lijst worden opgenomen.

68.

Selectiecriteria voor door het EFRO medegefinancierde projecten worden vastgesteld door de monitoringcomités van de programma's. De Commissie zou graag zien dat de selectiecriteria concepten zoals toegevoegde waarde, economisch voordeel en ecologische duurzaamheid zouden omvatten en beveelt de toepassing van beste praktijken aan.

De Commissie heeft ook buiten het wettelijk kader om initiatieven genomen om goede praktijken te bevorderen, bijvoorbeeld om de sanering van verlaten bedrijfsterreinen te stimuleren om zo het gebruik van nieuwe locaties tegen te gaan en de ruimtelijke ordening af te stemmen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Aanbeveling 2 b) aan de lidstaten

De Commissie herinnert eraan dat haar diensten onlangs een werkdocument hebben gepubliceerd (SWD(2012) 101 definitief/2) met daarin „Richtsnoeren inzake de beste praktijken om bodemafdekking te beperken, te verzachten en te compenseren”. In dit document worden de benaderingen beschreven die de lidstaten hebben toegepast, waaronder het voorkomen van de conversie van groene gebieden en de bijbehorende afdekking van (een deel van) hun grondoppervlak, en het hergebruik van al bebouwde sites, zoals oude bedrijfsterreinen.

Aanbeveling 2 aan de Commissie en de lidstaten

De Commissie heeft buiten het wettelijk kader om initiatieven genomen om goede praktijken te bevorderen, bijvoorbeeld om de sanering van verlaten bedrijfsterreinen te stimuleren om zo het gebruik van nieuwe locaties tegen te gaan en de ruimtelijke ordening af te stemmen.

70.

De Commissie erkent dat de vaststelling van de subsidiepercentages in het verleden enkele tekortkomingen vertoonde, deels als gevolg van het regelgevingskader. Voor projecten uit de periode 2000-2006 die grote netto-opbrengsten genereerden, werden maximumpercentages voor cofinanciering vastgesteld overeenkomstig artikel 29, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1260/1999. De financieringstekortmethode is vastgelegd in de verordening voor 2007-2013.

71.

De Commissie is van mening dat de opname van een terugbetalingsclausule in de toekenningsbrief van de beheersautoriteit een goede praktijk vormt waarvan lidstaten goed gebruik kunnen maken door deze op te nemen in hun nationale regelgeving. Overeenkomstig het beginsel van gedeeld beheer dienen de beheersautoriteiten als degenen die de besluiten nemen over subsidietoekenning, echter ook toe te zien op de toepassing van de terugbetalingsclausule, aangezien zij toezicht houden op de tenuitvoerlegging van projecten.

De Commissie is van mening dat de beheersautoriteit voor projecten waarbij geen inkomsten te verwachten zijn of kunnen worden berekend op het moment dat zij worden goedgekeurd, de mogelijkheid moet hebben om na voltooiing van het project te controleren of er inkomsten zijn gegenereerd. De periode waarnaar in de verordening wordt verwezen, is toereikend, omdat deze een evenwicht vormt tussen de noodzaak naar mogelijke inkomsten te kijken op het moment dat deze worden gegenereerd, en de redelijke verwachting van de beheersautoriteit en begunstigden projecten na voltooiing af te kunnen sluiten.

72.

De Commissie merkt op dat programma-autoriteiten er nauwlettend op moeten toezien dat het genoemde risico met betrekking tot ingewikkelde overeenkomsten tussen vervuilers, grondeigenaren en ontwikkelaars wordt beperkt.

De Commissie beveelt altijd een beoordeling van de waarde van de grond (en de gebouwen) door een onafhankelijke gekwalificeerde taxateur of daartoe bevoegd officieel orgaan aan (bepaling 5 van Verordening (EG) nr. 1685/2000).

73.

De Commissie is het ermee eens dat de nationale autoriteiten de staatssteunregels te allen tijde moeten naleven, daar deze deel uitmaken van de regelgevende verplichtingen van de structuurfondsen.

Aanbeveling 3 e) aan de lidstaten

De Commissie is van mening dat de opname van een terugbetalingsclausule in de toekenningsbrief van de beheersautoriteit een goede praktijk vormt waarvan lidstaten goed gebruik kunnen maken door deze op te nemen in hun nationale regelgeving. Overeenkomstig het beginsel van gedeeld beheer dienen de beheersautoriteiten als degenen die de besluiten nemen over subsidietoekenning, echter ook toe te zien op de toepassing van de terugbetalingsclausule, aangezien zij toezicht houden op de tenuitvoerlegging van projecten.

Aanbeveling 3 a) aan de Commissie

Wat betreft de definitie van gemeenschappelijke beginselen voor de toepassing van het beginsel dat de vervuiler betaalt, is de Commissie van mening dat dergelijke beginselen al worden gehanteerd.

Aanbeveling 3 b) aan de Commissie

De Commissie heeft de aanbeveling van de Rekenkamer inmiddels ten uitvoer gelegd. Naleving van de staatssteunregels is altijd een wettelijke verplichting geweest. In de programmeringsperiode 2007-2013 moet de financieringstekortmethode volgens het regelgevingskader van de Commissie in aanmerking worden genomen. In overeenstemming met de lidstaten heeft de Commissie aan het begin van de programmeringsperiode heldere en volledige richtsnoeren voor inkomstengenererende projecten opgesteld (COCOF 07/0074/09 en 08/0012/02).

Europese Rekenkamer

Speciaal verslag nr. 23/2012

Hebben de structurele maatregelen van de EU met succes de regeneratie ondersteund van industriële en militaire brownfieldterreinen?

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie

2013 — 55 blz. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-103-9

doi:10.2865/58659

HOE KOM IK AAN EU-PUBLICATIES?

Gratis publicaties:

- bij EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- bij de vertegenwoordigingen en delegaties van de Europese Unie.
Ga voor de contactgegevens naar <http://ec.europa.eu> of stuur een fax naar +352 2929-42758.

Betaalde publicaties:

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

Betaalde abonnementen (bv. jaarreeksen van het *Publicatieblad van de Europese Unie* en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie):

- via een van de verkoopkantoren van het Bureau voor publicaties van de Europese Unie (http://publications.europa.eu/others/agents/index_nl.htm).

ER ZIJN STEEDS MEER VERLATEN INDUSTRIËLE EN MILITAIRE TERREINEN (DE ZOGENAAMDE BROWNFIELDTERREINEN) IN HEEL EUROPA DIE REGENERATIE BEHOEVEN, EN VELE VAN DIE TERREINEN ZIJN VERONTREINIGD. DE STRUCTURELE MAATREGELEN VAN DE EU STIMULEREN DE REGENERATIE VAN BROWNFIELDTERREINEN OM DE MENSELIJKE GEZONDHEID EN HET MILIEU TE BESCHERMEN EN OM ONGEBREIDELDE STADSUITBREIDING TE BEPERKEN.

DE REKENKAMER ONDERZOCHT OF DE DOELSTELLINGEN VAN DE DOOR DE EU GEFINANCIERDE REGENERATIEPROJECTEN WERDEN GEREALISEERD, OF DE ORIËNTATIE VAN DE EU-STEUN BERUSTTE OP DEUGDELIJKE CRITERIA EN OF DE RESULTATEN WERDEN BEREIKT TEGEN DE LAAGST MOGELIJKE KOSTEN VOOR DE BEGROTING VAN DE EU.



EUROPESE REKENKAMER



ISBN 978-92-9241-103-9



9 789292 411039