



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRAHUNKOWY

Sprawozdanie specjalne nr 23

2012

ISSN 1831-0923

CZY W RAMACH DZIAŁAŃ STRUKTURALNYCH UE
SKUTECZNIE WSPIERANO **REWITALIZACJĘ**
ZDEGRADOWANYCH TERENÓW
POPZEMYSŁOWYCH I POWOJSKOWYCH?



Sprawozdanie specjalne nr 23 // 2012

**CZY W RAMACH DZIAŁAŃ
STRUKTURALNYCH UE
SKUTECZNIE WSPIERANO
REWITALIZACJĘ ZDEGRADOWANYCH
TERENÓW POPRZEMYSŁOWYCH
I POWOJSKOWYCH?**

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luksemburg
LUKSEMBURG

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

Sprawozdanie specjalne nr 23 // 2012

Wiele informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Dane katalogowe znajdują się na końcu niniejszej publikacji.
Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2013

ISBN 978-92-9241-104-6
doi:10.2865/58707

© Unia Europejska, 2012
Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła

Printed in Luxembourg

SPIS TREŚCI

Punkt

GLOSARIUSZ

I-IV **STRESZCZENIE**

1-12 **WSTĘP**

1-3 **TERENY ZDEGRADOWANE W UE**

4-6 **INTERWENCJE UE NA RZECZ REWITALIZACJI POPRZEMYSŁOWYCH I POWOJSKOWYCH TERENÓW ZDEGRADOWANYCH**

7-12 **DZIAŁANIA STRUKTURALNE UE NA RZECZ WSPÓŁFINANSOWANIA REWITALIZACJI TERENÓW ZDEGRADOWANYCH**

13-17 **ZAKRES I CELE KONTROLI**

18-58 **UWAGI**

18-34 **CZY WSPÓŁFINANSOWANE PRZEZ UE PROJEKTY REWITALIZACYJNE OSIĄGĘŁY SWOJE CELE?**

22-25 REZULTATY REMEDIACJI NIE ZAWSZE SĄ WŁAŚCIWIE POŚWIADCZANE

26-30 W PRZYPADKU WIĘKSZOŚCI PROJEKTÓW OSIĄGNIĘTO ZAŁOŻONE CELE W ZAKRESIE PRODUKTÓW FIZYCZNYCH, LECZ CZĘSTO Wbrew ZAŁOŻENIOM PONOWNIE ZAGOSPODAROWANY TEREN I POŁOŻONE NA NIM BUDYNKI NIE SĄ JESZCZE PRZEZ NIKOGO ZAJMOWANE

31 DZIĘKI DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ POWSTAŁO MNIEJ MIEJSC PRACY, NIŻ SIĘ SPODZIEWANO

32-34 WSZYSTKIE PROJEKTY MIAŁY PEWNE KLUCZOWE CECHY KORZYSTNIE WPŁYWAJĄCE NA ICH TRWAŁOŚĆ

35-45 **CZY PRZY PRYZNAWANIU WSPARCIA UE NA CELE REWITALIZACJI TERENÓW POPRZEMYSŁOWYCH I POWOJSKOWYCH ZASTOSOWANO SOLIDNE KRYTERIA?**

37-42 WSZYSTKIE PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE USTANOWIŁY POLITYKĘ REWITALIZACJI TERENÓW ZDEGRADOWANYCH OPARTĄ NA SZEREGU UZNANYCH ZASAD...

43-44 ...ALE BRAK KOMPLETNYCH I ODPOWIEDNICH REJSTRÓW TERENÓW ZDEGRADOWANYCH, OBEJMUJĄCYCH RÓWNIEŻ TERENY ZANIECZYSZCZONE, UTRUDNIA USTANOWIENIE PRIORYTETÓW

45 MOŻNA ZROBIĆ WIĘCEJ W DZIEDZINIE PROMOWANIA NAJLEPSZYCH PRAKTYK DOTYCZĄCYCH REWITALIZACJI

46–58 CZY WYNIKI OSIĄGNIĘTO NAJNIŻSZYM KOSZTEM DLA BUDŻETU UE?

48 NIE ZAWSZE OCENIANO ZAPOTRZEBOWANIE NA WSPARCIE PUBLICZNE, W TYM Z FUNDUSZY UE...

49 ...A OCENA LUKI W FINANSOWANIU, JEŚLI ZOSTAŁA PRZEPROWADZONA, ZAWIERAŁA UCHYBIENIA

50–55 WŁADZE ZNAJĄ ZASADĘ „ZANIECZYSZCZAJĄCY PŁACI”, ALE W ŻADNYM PRZYPADKU ZANIECZYSZCZAJĄCY NIE PONIOSŁ CAŁKOWITEGO KOSZTU OCZYSZCZENIA TERENU

56 NIE PRZESTRZEGA SIĘ ODPOWIEDNIO ZASAD POMOCY PAŃSTWA

57–58 ISTNIEJĄ OGRANICZONE MOŻLIWOŚCI ODZYSKIWANIA WSPARCIA PUBLICZNEGO, JEŚLI PROJEKTY REWITALIZACYJNE GENERUJĄ WIĘKSZY DOCHÓD, NIŻ OCZEKIWANO

59–73 WNIOSKI I ZALECENIA**59–63 WNIOSEK OGÓLNY**

64–65 OSIĄGNIĘCIE CELÓW W ZAKRESIE REWITALIZACJI POPRZEMYSŁOWYCH I POWOJSKOWYCH TERENÓW ZDEGRADOWANYCH

66–68 KRYTERIA PRZYZNAWANIA WSPARCIA UE NA CELE REWITALIZACJI TERENÓW POPRZEMYSŁOWYCH I POWOJSKOWYCH

69–73 KOSZT UZYSKANYCH REZULTATÓW

ZAŁĄCZNIK I – FINANSOWANIE REWITALIZACJI TERENÓW POPRZEMYSŁOWYCH I POWOJSKOWYCH W RAMACH DZIAŁAŃ STRUKTURALNYCH (OKRESY 2000–2006 I 2007–2013)

ZAŁĄCZNIK II – PRÓBA 27 SKONTROLOWANYCH PROJEKTÓW

ODPOWIEDZI KOMISJI

GLOSARIUSZ

Beneficjent: Osoba prawna (publiczna lub prywatna), która otrzymuje wsparcie z EFRR lub FS w celu rewitalizacji terenu zdegradowanego (czasem również nazywana „promotorem”, a w niniejszym sprawozdaniu także „deweloperem”). Po dokonaniu rewitalizacji terenu beneficjent często sprzedaje lub oddaje w dzierżawę działki gruntu lub budynki inwestorom.

CABERNET – Wspólne Działanie na rzecz Terenów Zdegradowanych oraz Sieć Rewitalizacji Gospodarczej (Concerted Action on Brownfield and Economic Regeneration Network): Europejska sieć ekspercka zajmująca się problemami powstającymi w związku z rewitalizacją terenów zdegradowanych. Celem sieci jest zwiększenie rewitalizacji terenów zdegradowanych w kontekście zrównoważonego rozwoju dzięki wymianie doświadczeń w całej Europie, dostarczaniu nowych narzędzi i strategii zarządzania oraz dzięki ramom na rzecz koordynacji działalności badawczej. Sieć CABERNET otrzymywała początkowo wsparcie z UE w ramach piątego programu ramowego badań.

Duży projekt: Projekt ubiegający się o współfinansowanie z EFRR lub FS, którego łączny koszt przekracza 50 mln euro. Projekty takie zazwyczaj obejmują wiele rodzajów robót, działań lub usług służących realizacji niepodzielnego zadania o ściśle określonym charakterze gospodarczym lub technicznym, zakładającego wyraźnie sprecyzowane cele.

Działania strukturalne: Do celów niniejszego sprawozdania są to interwencje finansowane z EFRR i z FS.

EEA: Europejska Agencja Środowiska. Członkowie EEA to 27 państw członkowskich UE oraz Islandia, Liechtenstein, Norwegia, Szwajcaria i Turcja.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR): Instrument finansowy mający na celu wspieranie spójności gospodarczej i społecznej między regionami UE. Interwencje prowadzone w ramach EFRR realizowane są głównie poprzez programy operacyjne obejmujące dużą liczbę projektów.

Fundusz Spójności (FS): Instrument finansowy mający na celu wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej dzięki finansowaniu projektów dotyczących ochrony środowiska i transportu w państwach członkowskich, w których PNB na mieszkańca jest niższy niż 90% średniej unijnej.

Institucja zarządzająca: Organ krajowej, regionalnej lub lokalnej władzy publicznej lub podmiot publiczny bądź prywatny wskazany przez państwo członkowskie w celu zarządzania programem operacyjnym.

Metoda luki w finansowaniu: Metoda, której celem jest, by projekty, które przynoszą dochód, otrzymywały wyłącznie niezbędne środki publiczne, a tym samym unikanie nieuzasadnionego nadmiernego finansowania. Dotacja nie może przekroczyć różnicy między zdyskontowanymi kosztami a zdyskontowanymi dochodami netto danego projektu.

NICOLE – Sieć na rzecz terenów zanieczyszczonych przez przemysł w Europie (Network for Industrially Contaminated Land in Europe): Forum na temat gospodarowania terenami zanieczyszczonymi w Europie. Jego celem jest promowanie współpracy między przemysłem, środowiskiem naukowym a usługodawcami dotyczącej rozwoju i zastosowania zrównoważonych technologii gospodarowania terenami zanieczyszczonymi wskutek działalności przemysłowej i komercyjnej. Sieć NICOLE otrzymywała początkowo wsparcie z UE w ramach czwartego programu ramowego badań.

Okres programowania: Wieloletnie ramy planowania i realizacji wydatków z funduszy strukturalnych i FS.

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP): Podmiot będący wspólną własnością sektora publicznego i prywatnego, ustanowiony w celu prowadzenia prac rewitalizacyjnych.

Program operacyjny (PO): Zatwierdzony przez Komisję program inwestycji państwa członkowskiego otrzymującego finansowanie z funduszy strukturalnych; program ten przybiera formę spójnego zestawu priorytetów obejmujących działania wieloletnie.

Rewitalizacja / remediacja / ponowne zagospodarowanie: Jak przyjęto w niniejszym sprawozdaniu, rewitalizacja terenów przemysłowych i powojkowych może obejmować dwa rodzaje działań, w zależności od stanu danego terenu:

- a) remediacja: działania prowadzone w celu stabilizacji terenu i usunięcia zanieczyszczeń z gleby, wód powierzchniowych, wód podziemnych, pokrywy roślinnej i budynków, kontrolowania ilości tych zanieczyszczeń, zapobiegania ich rozprzestrzenianiu lub ich ograniczenia, tak aby zdegradowany teren nie stanowił już poważnego zagrożenia dla zdrowia ludzi ani dla środowiska, przy uwzględnieniu obecnego oraz przyjętego na przyszłość sposobu wykorzystania tego terenu;
- b) ponowne zagospodarowanie: działanie prowadzone na terenie niezanieczyszczonym lub jako drugi etap na terenie, na którym przeprowadzono remediację, w celu przygotowania gruntu i budynków do ich ostatecznego zamierzonego użytkowania; ponowne zagospodarowanie może obejmować rozbiórkę starych budynków, kształtowanie terenu, wydzielenie działek gruntu oraz budowę podstawowej infrastruktury, takiej jak media i drogi, a czasem roboty budowlane.

Teren niezagospodarowany: Teren niezagospodarowany w mieście lub na obszarach wiejskich wykorzystywany w celach rolniczych, do kształtowania krajobrazu lub pozostawiony w stanie naturalnym.

Teren zanieczyszczony: Teren, na którym stwierdzono spowodowaną przez działalność człowieka obecność substancji niebezpiecznych oraz uznano, że stężenie tych substancji stanowi poważne zagrożenie dla zdrowia ludzi lub dla środowiska. Zagrożenie to oceniono przy uwzględnieniu obecnego oraz przyjętego na przyszłość sposobu wykorzystania tego terenu. Najczęściej występującymi kategoriami terenów zanieczyszczonych są przemysłowe i powojkowe tereny zdegradowane, składowiska odpadów i grunty rolne.

Teren zdegradowany: Teren, który uległ degradacji wskutek poprzedniego użytkowania tego terenu (do celów niniejszego sprawozdania jest to użytkowanie przemysłowe lub wojskowe) lub terenu położonego w jego otoczeniu, jest opuszczony lub mało użytkowany i wymaga interwencji, aby można było znów z pożytkiem go wykorzystywać. Teren ten może, lecz nie musi, być zanieczyszczony.

STRESZCZENIE

I.

W ostatnich kilkudziesięciu latach wzrasta liczba opuszczonych terenów przemysłowych i powojсковych (tzw. terenów zdegradowanych). Szacuje się, że ich liczba w Europie sięga od kilkuset w małych państwach członkowskich do kilkuset tysięcy w większych państwach członkowskich o bogatym dorobku przemysłowym. Wiele terenów zdegradowanych jest zanieczyszczonych. Działania strukturalne UE przewidują promowanie rewitalizacji i ponownego wykorzystania terenów zdegradowanych, aby chronić zdrowie ludzkie i środowisko naturalne oraz aby zminimalizować niekontrolowany rozwój miast.

II.

W ramach przeprowadzonej kontroli Trybunał ocenił, czy zrealizowano cele zakładane w projektach, czy wsparcie UE przyznawano na podstawie solidnych kryteriów oraz czy wyniki osiągnięto najniższym kosztem dla budżetu UE. Trybunał skontrolował bezpośrednio efekty 27 projektów rewitalizacyjnych oraz poddał przeglądowi stosowane przez państwa członkowskie narzędzia służące do rewitalizacji terenów zdegradowanych, które stanowią ramy dla konkretnych współfinansowanych interwencji.

III.

Trybunał ustalił, co następuje:

- a) Rezultaty prac remediacyjnych nie zawsze są odpowiednio poświadczane oraz istnieją znaczne różnice między krajowymi wartościami progowymi zanieczyszczenia gleby. Chociaż osiągnięto cele większości projektów dotyczące produktów fizycznych, to w wielu przypadkach wbrew założeniom ponownie zagospodarowany teren i położone na nim budynki nie są przez nikogo zajmowane, a nowych miejsc pracy jest mniej niż oczekiwano. Dwa główne czynniki odpowiadają za te skromne wyniki: spowolnienie gospodarcze oraz brak solidnej analizy rynku, która uzasadniałaby zagospodarowanie tych terenów, albo niewzięcie pod uwagę takiej analizy. Wszystkie projekty miały pewne kluczowe cechy przyczyniające się do ich trwałości w dłuższej perspektywie, ale jedynie dwie trzecie z nich stanowiło część zintegrowanego planu rozwoju.
- b) We wszystkich państwach członkowskich polityka dotycząca terenów zdegradowanych jest realizowana głównie za pomocą lokalnych instrumentów planowania, które promują stosowanie pewnych kluczowych najlepszych praktyk, tj. rewitalizacji terenów zdegradowanych zamiast wykorzystywania terenów niezagospodarowanych, natomiast tymczasowe wykorzystywanie terenów zdegradowanych jest promowane rzadko. Jednak brak kompletnych i odpowiednich rejestrów terenów zdegradowanych, obejmujących również tereny zanieczyszczone, utrudnia ustanowienie priorytetów. Rozporządzenia dotyczące funduszy strukturalnych nie stawiają wymogu sporządzenia zintegrowanego planu rozwoju, a ponowne wykorzystywanie terenów zdegradowanych zamiast wykorzystywania terenów niezagospodarowanych nie jest odpowiednio wspierane.
- c) Rezultaty mogłyby zostać osiągnięte mniejszym kosztem dla budżetów krajowych i budżetu UE, ponieważ w przypadku dziewięciu projektów dotacja nie została uzasadniona oceną dochodów, a w odniesieniu do połowy projektów, które dysponowały oceną dochodów, zaobserwowano uchybienia. Z funduszy krajowych i unijnych sfinansowano również część kosztów remediacji środowiska, ponieważ zasada „zanieczyszczający płaci” nie była w pełni stosowana i zignorowano pewne zasady dotyczące pomocy państwa. Przepisy rozporządzeń dotyczących funduszy strukturalnych oraz specjalne klauzule w decyzjach o przyznaniu dotacji na projekty rewitalizacyjne nie dają wystarczających możliwości odzyskiwania wsparcia wypłaconego ze środków publicznych, jeśli projekty generują większe dochody, niż zakładano.

STRESZCZENIE

IV.

Trybunał formułuje następujące zalecenia:

- a) Państwa członkowskie powinny zwracać się do promotorów o przeprowadzenie analizy rynku i o rozważenie właściwych opcji ewentualnego wykorzystywania terenów zdegradowanych w przyszłości. Państwa członkowskie powinny postawić wymóg, by projekty dotyczące rewitalizacji terenów zdegradowanych stanowiły część zintegrowanego planu rozwoju oraz by rezultaty remediacji były poświadczane przez właściwe władze lub organy akredytowane.
- b) Państwa członkowskie powinny rozważyć ustanowienie strategii rewitalizacji terenów zdegradowanych, obejmującej jasno wyznaczone cele, unikać wykorzystywania terenów niezagospodarowanych, o ile nie jest to bezwzględnie konieczne, oraz wymagać stosowania środków kompensacyjnych; państwa członkowskie powinny rozważyć prowadzenie działań dotyczących terenów problematycznych będących własnością prywatną, jeśli właściciel nie podejmuje niezbędnych działań; państwa członkowskie powinny rozważyć częstsze tymczasowe wykorzystywanie terenów zrewitalizowanych jako terenów niezagospodarowanych oraz utworzenie rejestrów terenów zdegradowanych i zanieczyszczonych, które zawierałyby znormalizowane informacje wystarczające do ustalenia priorytetowych interwencji.
- c) Państwa członkowskie powinny szczegółowo oceniać lukę w finansowaniu dla każdego projektu. Powinny one wymagać, by stosowanie zasady „zanieczyszczający płaci” było warunkiem przyznawania finansowania UE. Powinny także przestrzegać postanowień programów pomocy państwa uzgodnionych z Komisją. Państwa członkowskie powinny ponadto zamieszczać klauzulę o zwrocie środków we wszystkich decyzjach o przyznaniu dotacji na rzecz projektów rewitalizacyjnych, tak aby mieć możliwość ponownej oceny wyników finansowych projektów w świetle zmian zachodzących w dłuższym okresie (np. 15 lat), a także aby umożliwić odzyskanie całości lub części dotacji w sytuacji gdy projekty wygenerowały większe dochody, niż przewidywano. Komisja powinna monitorować stosowanie takich klauzul o zwrocie środków.
- d) We współpracy z państwami członkowskimi Komisja powinna zaproponować na podstawie dowodów naukowych i najlepszych praktyk unijne normy definiowania terenów zanieczyszczonych oraz stopnia zagrożenia dla środowiska i zdrowia, jakie stanowią te tereny, a także metodykę określania norm działań remediacyjnych na potrzeby poszczególnych terenów i z uwzględnieniem ostatecznego wykorzystania tych terenów. Komisja powinna promować stosowanie zintegrowanego podejścia do rozwoju, stawiając wymóg, by współfinansowane projekty rewitalizacji terenów zdegradowanych były włączane do zintegrowanych planów rozwoju.
- e) Komisja i państwa członkowskie powinny wspierać stosowanie najlepszych praktyk przy rewitalizacji terenów zdegradowanych oraz dawać pierwszeństwo rewitalizacji terenów zdegradowanych przed wykorzystywaniem terenów niezagospodarowanych.



Zdjęcie 1 – Renowacja i adaptacja symbolicznej wieży w centrum miasta znajdującej się na terenie zrujnowanej elektrowni, która jest przekształcana w centrum kultury i sztuki (Łódź, Polska)

WSTĘP

TERENY ZDEGRADOWANE W UE

1. W ostatnich kilkudziesięciu latach udostępniano z roku na rok coraz więcej opuszczonych terenów poprzemysłowych i powojennych (tzw. terenów zdegradowanych). Szacuje się, że ich liczba w Europie sięga od kilkuset w małych państwach członkowskich o niewielkim dorobku przemysłowym do kilkuset tysięcy w większych państwach członkowskich o bogatej tradycji przemysłowej¹. Tereny te są często zlokalizowane w regionach i na obszarach miejskich o trudnej sytuacji gospodarczej i społecznej. Rewitalizacja poprzemysłowych i powojennych terenów zdegradowanych ma istotne skutki dla środowiska naturalnego, gospodarki i społeczeństwa.



Zdjęcie 2 – Rura wprowadzająca płyny czyszczące do zanieczyszczonej gleby na terenie huty stali (Dunaújváros, Węgry)

2. Wiele terenów zdegradowanych jest zanieczyszczonych, a usunięcie tych zanieczyszczeń będzie wymagało wspólnych starań jeszcze przez wiele dziesięcioleci. Europejska Agencja Środowiska (EEA) szacuje, że zanieczyszczonych terenów jest 250 000, a terenów, które mogą potencjalnie być zanieczyszczone i niezbędne są badania w celu ustalenia, czy wymagana jest tam remediacja – 3 mln. W około 70% przypadków zanieczyszczenie zostało spowodowane działalnością wojskową lub przemysłową².

¹ CABERNET (2006), *Sustainable Brownfield Regeneration* [Trwała rewitalizacja terenów zdegradowanych] (na podstawie danych zgromadzonych przez państwa członkowskie od końca lat 90. XX w. do pierwszych lat XXI w.).

² EEA (2007), *Progress in management of contaminated sites* [Postępy w gospodarowaniu terenami zanieczyszczonymi] (CSI 015). Innymi źródłami zanieczyszczenia są: składowiska odpadów i działalność rolnicza.

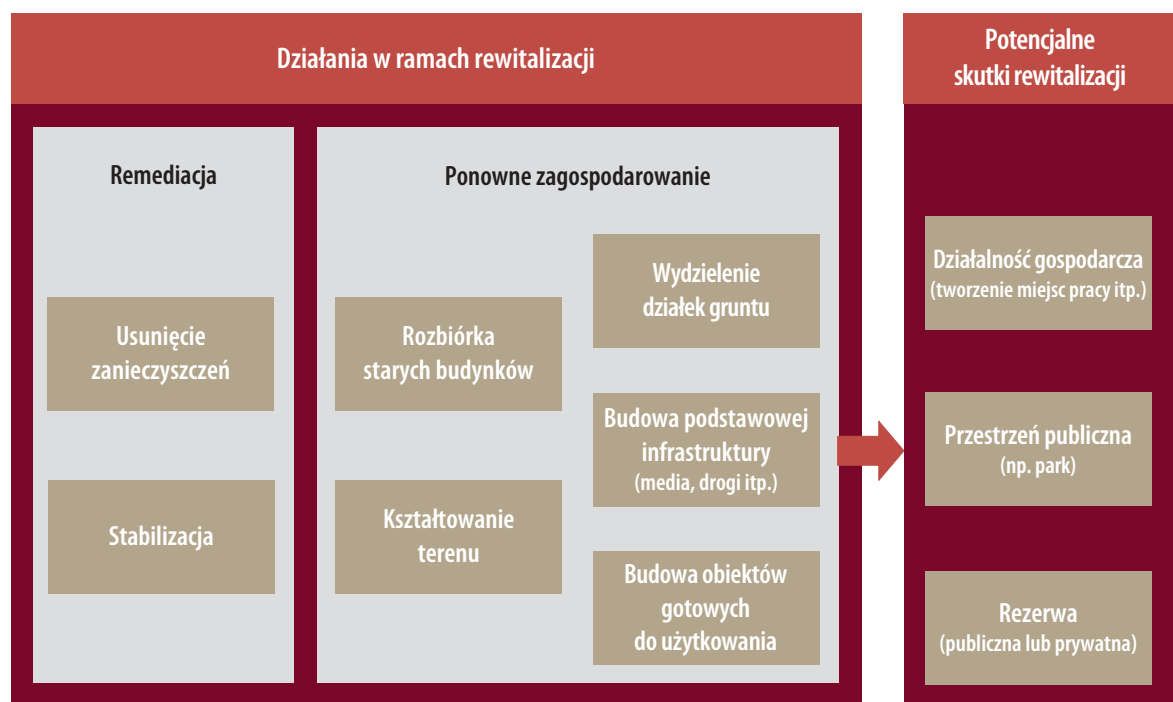
3. Rewitalizacja terenów zdegradowanych może prowadzić do powstania: działalności gospodarczej, przestrzeni publicznej lub rezerwy gruntów. W przypadku działalności gospodarczej ponowne zagospodarowanie obejmuje budowę obiektów lub przygotowanie działek do sprzedaży inwestorom. Prace te może przeprowadzić promotor prywatny lub publiczny. Oczekuje się, że jedynie działalność gospodarcza może prowadzić do tworzenia miejsc pracy (zob. **schemat 1**).

INTERWENCJE UE NA RZECZ REWITALIZACJI POPRZEMYSŁOWYCH I POWOJSKOWYCH TERENÓW ZDEGRADOWANYCH

4. Rewitalizacja jest prowadzona jako element polityki na rzecz środowiska oraz jako element zagospodarowania przestrzennego w państwach członkowskich.

SCHEMAT 1

DZIAŁANIA W RAMACH REWITALIZACJI POPRZEMYSŁOWYCH I POWOJSKOWYCH TERENÓW ZDEGRADOWANYCH ORAZ ICH POTENCJALNE SKUTKI



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

5. Przepisy dyrektyw środowiskowych UE są szczególnie istotne w przypadkach, w których na danym terenie występuje zanieczyszczenie. Dyrektywy te dotyczą głównie zapobiegania zanieczyszczeniom³, gospodarowania wodami powierzchniowymi i podziemnymi oraz ich kontroli⁴.
6. Zintegrowane podejście do rozwoju oraz preferowane ponowne wykorzystanie terenów zdegradowanych zamiast wykorzystywania terenów niezagospodarowanych jest promowane w ramach polityki spójności⁵.



Zdjęcie 3 – Przygotowanie nowych konstrukcji na terenie dawnej elektrowni (Łódź, Polska)

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z dnia 15 stycznia 2008 r. (Dz.U. L z 29.1.2008, s. 8) uchylająca dyrektywę Rady 96/61/WE z dnia 24 września 1996 r. dotyczącą zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (Dz.U. L 257 z 10.10.1996, s. 26), dyrektywa 2010/75/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (Dz.U. L 334 z 17.12.2010, s. 17) oraz dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (dyrektywa ELD) (Dz.U. L 143 z 30.4.2004, s. 56).

⁴ Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.U. L 327 z 22.12.2000, s. 1) oraz dyrektywa 2006/118/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem i pogorszeniem ich stanu (Dz.U. L 372 z 27.12.2006, s. 19).

⁵ Decyzja Rady 2006/702/WE z dnia 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności (Dz.U. L 291 z 21.10.2006, s. 11); COM(2004) 60 final – *Towards a thematic strategy on the urban environment* [W kierunku tematycznej strategii na rzecz środowiska miejskiego]; COM(1999) 344 final – *Structural Funds and their coordination with the Cohesion Fund Guidelines for programmes in the period 2000 to 2006* [Fundusze strukturalne i ich koordynacja z wytycznymi dotyczącymi Funduszu Spójności w latach 2000–2006]; wytyczne Komisji w sprawie inicjatywy wspólnotowej URBAN II przyjęte w dniu 28 kwietnia 2000 r.

DZIAŁANIA STRUKTURALNE UE NA RZECZ WSPÓLFINANSOWANIA REWITALIZACJI TERENÓW ZDEGRADOWANYCH

7. Rewitalizacja terenów zdegradowanych w kwalifikujących się regionach w państwach członkowskich może być współfinansowana z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) lub z Funduszu Spójności (FS). W dalszej części sprawozdania fundusze te nazywane są „działaniami strukturalnymi”. Wsparcie może sięgać 85% kwalifikowalnych wydatków na konkretny projekt⁶.
8. W **tabeli 1** przedstawiono łączną kwotę funduszy przyznanych na rewitalizację terenów zdegradowanych w dwóch okresach, których dotyczyła kontrola, oraz państwa członkowskie, które otrzymały najwięcej środków. Pełne zestawienie w podziale na państwa członkowskie zawarto w **załączniku I**.
9. Współfinansowane projekty dotyczyły różnych rodzajów działań rewitalizacyjnych, takich jak:
- o remediacja niestabilnego i zanieczyszczonego gruntu (zob. **zdjęcia 2 i 9**),
 - o ponowne zagospodarowanie terenu⁷ (zob. **zdjęcie 7**)
 - o oraz pełna rewitalizacja zanieczyszczonych terenów zdegradowanych, obejmująca zarówno remediację, jak i ponowne zagospodarowanie (zob. **zdjęcia 1, 3, 4, 5, 6, 8 i 10**).

⁶ Od 2007 r. państwa członkowskie mogą inwestować część przyznanych im pul środków strukturalnych UE w fundusze odnawialne JESSICA, aby pomóc w ponownym wprowadzaniu środków finansowych do obiegu i przyspieszyć inwestycje w obszary miejskie w Europie. W czasie kontroli fundusze te były na wczesnym etapie ustanawiania i znikoma ich część była poświęcona rewitalizacji terenów zdegradowanych.

⁷ Zagospodarowanie terenu pod budownictwo mieszkalne nie kwalifikowało się do finansowania z EFRR i FS w okresach programowania, których dotyczyła kontrola.

TABELA 1

FINANSOWANIE PRYZNANE NA REWITALIZACJĘ TERENÓW ZDEGRADOWANYCH ORAZ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE, KTÓRE OTRZYMAŁY NAJWYŻSZE KWOTY ŚRODKÓW

	2000–2006	2007–2013
Przyznana kwota finansowania	2,3 mld euro	3,4 mld euro
Główni beneficjenci	Niemcy, Zjednoczone Królestwo, Francja	Węgry, Republika Czeska, Niemcy, Rumunia, Włochy, Polska

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych zgromadzonych przez Komisję.

10. Współfinansowane projekty są częścią programów operacyjnych realizowanych w ramach zarządzania dzielonego, przy czym Komisja ponosi ostateczną odpowiedzialność za wykonanie budżetu UE⁸. W szczególności:

- a) Komisja negocjuje i zatwierdza programy zaproponowane przez państwa członkowskie oraz przydziela środki finansowe;
- b) państwa członkowskie / regiony zarządzają programami, realizują je, wybierając projekty, kontrolują oraz dokonują ich oceny;
- c) Komisja zajmuje się monitorowaniem programów, przyznaje środki na zobowiązania i wypłaca zatwierdzone kwoty wydatków oraz weryfikuje systemy kontroli.

11. W okresie programowania 2000–2006 obowiązywała specjalna procedura zatwierdzania przez Komisję projektów realizowanych w ramach Funduszu Spójności i dużych projektów realizowanych w ramach EFRR (projektów, których łączny koszt przekraczał 50 mln euro). W okresie programowania 2007–2013 jedynie projekty, których koszt przekracza 50 mln euro, muszą być zatwierdzane przez Komisję⁹.

12. W dziedzinie rewitalizacji terenów poprzemysłowych i powojkowych istotną rolę odgrywają dwie dyrekcje generalne Komisji:

- o DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej jest odpowiedzialna za budżet UE w dziedzinie polityki regionalnej, z którego współfinansowane są projekty dotyczące rewitalizacji terenów poprzemysłowych i powojkowych.
- o DG ds. Środowiska jest odpowiedzialna za unijną politykę ochrony środowiska. Do obowiązków tej dyrekcji należy monitorowanie wdrażania odpowiednich dyrektyw oraz stanu realizacji poszczególnych celów w nich wyznaczonych, wydaje ona także opinie na wniosek DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej w sprawie jakości proponowanych programów operacyjnych i dużych projektów¹⁰.

⁸ Art. 17 ust. 1 TUE i art. 317 TFUE.

⁹ Od 1 stycznia 2007 r. do 25 czerwca 2010 r. kwota kosztów w przypadku projektów związanych ze środowiskiem naturalnym wynosiła 25 mln euro.

¹⁰ W okresie programowania 2000–2006 DG ds. Środowiska wydawała również opinie na prośbę DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej w odniesieniu do wniosków projektowych dotyczących Funduszu Spójności.

ZAKRES I CELE KONTROLI

- 13.** Głównym celem kontroli była ocena, czy działania strukturalne UE skutecznie wspierały rewitalizację zdegradowanych terenów przemysłowych i powojсковych.
- 14.** Trybunał ocenił:
- czy współfinansowane przez UE projekty rewitalizacyjne osiągnęły swoje cele;
 - czy przy przyznawaniu wsparcia UE na cele rewitalizacji terenów przemysłowych i powojсковych zastosowano solidne kryteria;
 - czy rezultaty osiągnięto najniższym kosztem dla budżetu UE.
- 15.** Kontrolę przeprowadzono w okresie od marca do grudnia 2011 r. w siedzibie Komisji oraz w pięciu państwach członkowskich, w których poczyniono największe wydatki na projekty finansowane w okresach programowania 2000–2006 i 2007–2013: w Niemczech, Zjednoczonym Królestwie, na Węgrzech, w Polsce i Republice Czeskiej.
- 16.** Zbadano próbę 27 projektów finansowanych z EFRR lub FS, których łączna wartość współfinansowania UE wyniosła 231 mln euro (zob. **załącznik II**):
- cztery spośród tych 27 projektów obejmowały jedynie działania remedacyjne, sześć – jedynie ponowne zagospodarowanie terenu, a 17 zarówno remedację, jak i ponowne zagospodarowanie terenu;
 - cele 23 spośród 27 projektów obejmowały tworzenie miejsc pracy;
 - w odniesieniu do okresu 2000–2006 próbą objęto wyłącznie projekty ukończone (22 projekty), natomiast w odniesieniu do okresu 2007–2013 uwzględniono również projekty będące w trakcie realizacji (pięć projektów)¹¹;
 - 22 projekty EFRR, które objęto próbą, zostały zatwierdzone przez instytucje zarządzające na szczeblu krajowym, natomiast pozostałe pięć (cztery duże projekty EFRR i jeden projekt FS) zostało również zatwierdzonych przez Komisję.

¹¹ Realizacja projektu trwa z reguły kilka lat. Dlatego ukończone projekty musiano wybrać spośród projektów realizowanych w okresie 2000–2006, kiedy to głównymi beneficjentami były Niemcy i Zjednoczone Królestwo – państwa te wybrano w związku z tym do kontroli.



Zdjęcie 4 – Budowa dróg i infrastruktury na terenie, na którym znajdowały się hałdy żużlu pochodzące z dawnej kopalni węgla (Jaworzno, Polska)

- 17.** Dokumentacja projektowa była kontrolowana w siedzibie Komisji, instytucji zarządzającej danego programu operacyjnego oraz na szczeblu beneficjentów. Zespół kontrolny przeprowadził rozmowy z przedstawicielami Komisji, regionalnych i lokalnych organów władzy odpowiedzialnych za zagospodarowanie przestrzenne oraz przedsiębiorstw publicznych i prywatnych odpowiedzialnych za zaplanowanie i realizację wybranych projektów dotyczących remediacji i ponownego zagospodarowania.

UWAGI

CZY WSPÓŁFINANSOWANE PRZEZ UE PROJEKTY REWITALIZACYJNE OSIĄGNĘŁY SWOJE CELE?

- 18.** Wyniki procesu rewitalizacji można mierzyć za pomocą wskaźników produktu, które odzwierciedlają realizację aspektów fizycznych, oraz wskaźników rezultatu, które powinny odzwierciedlać zakres, w jakim dany projekt zaspokoił potrzeby, zgodnie z jego celami¹².
- 19.** Ogólnie uznaje się¹³, że na trwałość terenu poddanego rewitalizacji oraz na jej długoterminowe wyniki korzystnie wpływa szereg najlepszych praktyk, w tym:
- poświadczanie prac oczyszczających przez właściwe władze lub organy akredytowane;
 - przestrzeganie zasad zagospodarowania przestrzennego w danym regionie;
 - istnienie zintegrowanego planu rozwoju ukierunkowanego na konkretne sektory przedsiębiorczości oraz małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP), które lepiej wpisują się w tło społeczno-gospodarcze danego obszaru, uwzględniającego konkretne dziedziny wiedzy, dostępne umiejętności oraz powiązania z lokalnymi instytucjami badawczymi i akademickimi; plany te powinny również przewidywać budowę budynków mieszkalnych oraz infrastruktury transportowej i rekreacyjnej, aby zwiększyć atrakcyjność tego obszaru oraz pobudzić tworzenie miejsc pracy dla społeczności lokalnej;
 - zapewnienie właściwej infrastruktury na danym terenie (połączenie z siatką dróg, transport publiczny, zaopatrzenie w energię elektryczną i wodę, sieć kanalizacyjna, łączność szerokopasmowa itp.).
- 20.** Działania rewitalizacyjne, które promotor zobowiązał się przeprowadzić, można określić jako endogeniczne, ponieważ zasadniczo czynniki te pozostają w jego strefie bezpośredniego wpływu. Istnieje jednak wiele innych czynników, takich jak ogólne warunki ekonomiczne¹⁴, które mają istotny wpływ na osiągnięcie rezultatów. Te czynniki egzogeniczne mogą pozostawać poza strefą bezpośredniego wpływu promotora.

¹² Przykładowe wskaźniki to: poziomy stężenia zanieczyszczeń po przeprowadzeniu remediacji, liczba hektarów gruntów poddanych rewitalizacji, powierzchnia budynków zbudowanych przez promotora, powierzchnia budynków zbudowanych przez inwestorów po zakończeniu projektu, wskaźnik zajęcia uzbrojonych działek lub budynków czy liczba miejsc pracy w firmach zlokalizowanych na danym terenie. Źródło: *Regional Policy DG Methodological working papers on Monitoring and Evaluation Indicators* [Metodologiczne dokumenty robocze dotyczące wskaźników monitorowania i oceny DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej]: „Dokument roboczy nr 3” dotyczący okresu programowania 2000–2006 oraz „Dokument roboczy nr 2” dotyczący okresu programowania 2007–2013. RESCUE – Narzędzia i zachęty administracyjne na rzecz trwałej rewitalizacji terenów zdegradowanych, piąty unijny program ramowy badań, działanie 4, lipiec 2005 r.

¹³ Zgodnie z zaleceniami uznanych liderów w tej dziedzinie, tj. Banku Światowego, sieci CABERNET i NICOLE.

¹⁴ Należą do nich również inne czynniki dotyczące regionu, w którym zlokalizowany jest dany teren, takie jak warunki na rynku pracy.

21. W odniesieniu do projektów objętych próbą Trybunał zbadał:

- a) czy prace oczyszczające zostały poświadczane przez właściwy organ, jeśli prace takie były konieczne;
- b) czy osiągnięto cele projektów, zwłaszcza w zakresie tworzenia miejsc pracy, jeśli było ono wśród celów;
- c) czy przy realizacji projektów stosowano dobre praktyki, które przyczyniły się do trwałości rezultatów.



Zdjęcie 5 – Park miejski na terenie dawnej fabryki akumulatorów – na terenie tym przeprowadzono prace oczyszczające, a następnie utworzono park (Marcali, Węgry)

REZULTATY REMEDIACJI NIE ZAWSZE SĄ WŁAŚCIWIE POŚWIADCZANE

- 22.** Poświadczanie rezultatów oczyszczania i stabilizacji gruntu jest uznawane za kluczowy czynnik umożliwiający zagwarantowanie, zwłaszcza potencjalnym inwestorom, eliminacji zagrożeń dla środowiska i zdrowia ludzi, a także za przykład najlepszych praktyk przyczyniających się do trwałości rewitalizowanego terenu.
- 23.** Spośród 21 skontrolowanych projektów, które obejmowały remediację, w czasie kontroli prace te były ukończone w 17 przypadkach:
- o w przypadku dziewięciu z tych ukończonych projektów prace były nadzorowane lub poświadczane przez władze danego regionu odpowiedzialne za ochronę środowiska lub górnictwo,
 - o natomiast w przypadku pozostałych ośmiu projektów prace nie były nadzorowane ani poświadczane przez te władze.
- 24.** Identyfikacja terenów zanieczyszczonych, ustanawianie celów remediacji oraz monitorowanie ich osiągnięcia są prowadzone na szczeblu państw członkowskich. Istnieją znaczne różnice pomiędzy krajowymi wartościami progowymi zanieczyszczenia gleby¹⁵, zwłaszcza w odniesieniu do poziomu i liczby monitorowanych rodzajów zanieczyszczeń. Nie istnieją normy UE, które pozwalałyby na określenie, czy dany teren stanowi znaczne zagrożenie dla zdrowia ludzi oraz dla gleby lub wody. Skontrolowane państwa członkowskie mają własne metody ustalania wartości remediacji, jakie należy osiągnąć, natomiast na szczeblu unijnym brak jest takiej standardowej metodologii. Nie istnieją również żadne procedury na szczeblu UE dotyczące kontroli właściwej realizacji prac remediacyjnych.
- 25.** Wniosek Komisji dotyczący dyrektywy ustanawiającej ramy dla ochrony gleby¹⁶ stanowi, że państwa członkowskie powinny zidentyfikować znajdujące się na ich terytorium zanieczyszczone obszary, wprowadzić metodę określania, czy dany obszar jest zanieczyszczony oraz zapewnić remediację zanieczyszczonego terenu¹⁷. Wniosek ten jest nadal przedmiotem dyskusji w Radzie. Niektórzy eksperci są zdania, że harmonizacja może przynieść korzystne skutki.

¹⁵ Wartości progowe zanieczyszczenia gleby są ogólnymi normami jakości przyjętymi w wielu krajach w celu uregulowania gospodarki terenami zanieczyszczonymi. Zazwyczaj mają one formę progów stężenia (mg/kg suchej masy gleby) poszczególnych rodzajów zanieczyszczeń w glebie, powyżej których zalecane lub wymagane jest podjęcie określonych działań. Zob. *Derivation methods of soil screening values in Europe. A review and evaluation of national procedures towards harmonisation*. [Metody derywacji wartości badań kontrolnych gleby w Europie. Przegląd i ocena krajowych procedur w celu ich harmonizacji]. Sprawozdania Naukowe i Techniczne Wspólnego Centrum Badawczego (JRC), EUR 22805 EN-2007.

¹⁶ COM(2006) 232 final z dnia 22 września 2006 r. – Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy dla ochrony gleby oraz zmieniającej dyrektywę 2004/35/WE.

¹⁷ Ponadto zgodnie z aktualną wersją roboczą tego wniosku zmienioną przez Grupę Roboczą Rady ds. Środowiska (dokument 6124/1/10 REV 1 z dnia 4 marca 2010 r.) Komisja powinna przyjąć akty delegowane dotyczące wspólnych elementów technicznych na potrzeby oceny ryzyka zanieczyszczenia gleby.

W PRZYPADKU WIĘKSZOŚCI PROJEKTÓW OSIĄGNIĘTO ZAŁOŻONE CELE W ZAKRESIE PRODUKTÓW FIZYCZNYCH, LECZ CZĘSTO WBRĘW ZAŁOŻENIOM PONOWNIE ZAGOSPODAROWANY TEREN I POŁOŻONE NA NIM BUDYNKI NIE SĄ JESZCZE PRZEZ NIKOGO ZAJMOWANE

- 26.** 22 spośród 27 skontrolowanych projektów zostały ukończone. Spośród tych 22 ukończonych projektów:
- w przypadku 18 w pełni osiągnięto zakładane cele w zakresie rozbiórki, oczyszczenia terenu, kształtowania terenu, budowy podstawowej infrastruktury oraz budowy obiektów przez promotora;
 - w przypadku czterech projektów osiągnięto 90–100% zakładanych produktów.
- 27.** W odniesieniu do 13 skontrolowanych projektów, w przypadku których promotor zakładał przygotowanie działek na sprzedaż potencjalnym inwestorom (zob. pkt 3), do połowy 2011 r. średni odsetek ukończenia budowy obiektów przemysłowych i biurowych na tych działkach wyniósł jedynie 25%¹⁸. Wskaźnik zajęcia tych obiektów wyniósł 89%.
- 28.** Promotorzy zbudowali gotowe do użytkowania obiekty w przypadku pięciu projektów. Średni wskaźnik zajęcia tych obiektów wyniósł 76%.
- 29.** W przypadku inwestycji, które zakładały oddanie w dzierżawę dowolnemu potencjalnemu użytkownikowi, wskaźnik zajęcia był niższy niż w przypadku inwestycji „na miarę”, zakładających konkretnego docelowego użytkownika, jak np. projekt przemysłowy czy park technologiczny, jeszcze przed rozpoczęciem projektu rewitalizacji. Inwestycje należące do pierwszej opisanej grupy są bardziej zależne od ogólnych warunków gospodarczych i dostępności funduszy publicznych (zob. **ramka 1** i **zdjęcie 6**).

¹⁸ Dodatkowych 10% działek na sprzedaż promotor już sprzedał, ale budowa obiektów jeszcze się nie zaczęła.



Zdjęcie 6 – Gotowe do użytkowania biura wybudowane na terenie dawnych zakładów chemicznych (Widnes, Zjednoczone Królestwo)

RAMKA 1

PRZYKŁAD INWESTYCJI ZAKŁADAJĄCEJ ODDANIE W DZIERŻAWĘ DOWOLNEMU POTENCJALNEMU UŻYTKOWNIKOWI

Prace w dawnym porcie przemysłowym (Barrow-in-Furness, Zjednoczone Królestwo) polegały na rewitalizacji powierzchni 23 ha na potrzeby budowy parku biznesowego skierowanego do MŚP. Prace wstrzymano w 2010 r., ponieważ nie były dostępne fundusze krajowe na ukończenie inwestycji, a brakowało zobowiązania ze strony publicznego lub prywatnego użytkownika końcowego z branży przemysłowej lub handlowej. W czasie kontroli na tym terenie nie stały jeszcze żadne budynki.

- 30.** W przypadku skontrolowanych projektów kilka czynników przyczyniło się do wyjaśnienia stosunkowo niskich odsetków zbudowanych obiektów na zagospodarowanych gruntach znajdujących się na poddanych rewitalizacji terenach zdegradowanych, a jednym z nich jest spowolnienie gospodarcze trwające od 2008 r. Pozostałe czynniki to:
- o zatwierdzenie niektórych projektów rewitalizacyjnych bez solidnej analizy rynku uzasadniającej nowe inwestycje przemysłowe i biurowe (zob. **ramka 2**);
 - o w przypadkach, w których przeprowadzono analizę rynku, nie poświęcono właściwej uwagi wnioskom z tej analizy, zwłaszcza tym dotyczącym ryzyka, że kilka terenów położonych na tym samym obszarze może stanowić dla siebie konkurencję, oraz tym sygnalizującym, że inwestycje nie przystają do lokalnej charakterystyki społeczno-gospodarczej (zob. **ramka 3**).

RAMKA 2

PRZYKŁADY TERENÓW ZREWITALIZOWANYCH, NA KTÓRYCH NIE OSIĄGNIĘTO OCZEKIWANEGO POZIOMU DZIAŁALNOŚCI RYNKOWEJ

Inwestorzy zakupili 50% łącznej zagospodarowanej powierzchni na terenie dawnej rafinerii ropy naftowej (Braunsbedra, Niemcy), gdzie prace rewitalizacyjne rozpoczęły się w 2002 r., natomiast na terenie dawnej huty stali (Halle, Niemcy), gdzie rewitalizację rozpoczęto w 2003 r., inwestorzy kupili 11% łącznej zagospodarowanej powierzchni. W obu przypadkach przed podjęciem przez właściwy organ początkowej decyzji o przyznaniu dotacji promotor miał obowiązek wykazania, że otrzymał już zapytania od inwestorów dotyczące znacznej części powierzchni rewitalizowanego terenu. Jednak mimo że instytucja zarządzająca polegała na zapewnieniach promotora dotyczących tych zapytań, nie ustaliła precyzyjnych kryteriów weryfikacji tego warunku.

RAMKA 3

PRZYKŁADY PROJEKTÓW, W PRZYPADKU KTÓRYCH NIE POŚWIĘCONO WYSTARCZAJĄCEJ UWAGI WYNIKOM ANALIZY RYNKU

Projekt realizowany na terenie dawnej huty stali (Barnsley, Zjednoczone Królestwo) obejmował budowę wielopiętrowego biurowca o powierzchni 10 750m². Projekt zatwierdzono, mimo że analiza rynku zawierała ostrzeżenie, że nie ma zapotrzebowania na proponowany rodzaj budynku. Budowę zakończono pod koniec 2008 r., ale wystąpiły trudności z wynajęciem powierzchni biurowej. W sierpniu 2010 r. promotor sprzedał biurowiec władzom lokalnym. Do marca 2011 r. jedynie dwa piętra spośród sześciu były zajmowane.

Na terenie dawnej huty stali (Dortmund, Niemcy) prace obejmowały budowę parku technologicznego oraz innych obiektów. W dokumentach projektowych przedstawionych instytucji zarządzającej i Komisji do wstępnej oceny wskazywano na problemy takie jak odległość od uniwersytetu, konkurencja z innymi lokalizacjami przeznaczonymi na działalność biznesową w mieście oraz silny nacisk kładziony na branżę technologii informacyjnych i mikrosystemowych, która była dotknięta spowolnieniem wzrostu. Działki były sukcesywnie zagospodarowywane i przygotowywane pod budowę od 2005 do 2008 r. Jednak zakup i budowa obiektów biurowych postępowały wolniej, niż zakładano. Do połowy 2011 r. sprzedano jedynie 22% dostępnej powierzchni.

DZIĘKI DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ POWSTAŁO MNIEJ MIEJSC PRACY, NIŻ SIĘ SPODZIEWANO

- 31.** 23 z 27 skontrolowanych projektów miały na celu tworzenie miejsc pracy, a dane sprawozdawcze były dostępne dla 10 projektów. W czasie kontroli wskaźnik dotyczący tworzenia miejsc pracy był niższy niż zakładano, ponieważ:
- tworzenie miejsc pracy było celem do pełnego zrealizowania w dłuższej perspektywie,
 - wystąpiły opóźnienia przy budowie obiektów (zob. pkt 20 i 27) oraz
 - działalność gospodarcza prowadzona na tym terenie nie generowała takiego poziomu zatrudnienia, jakiego się spodziewano.

WSZYSTKIE PROJEKTY MIAŁY PEWNE KLUCZOWE CECHY KORZYSTNIE WPŁYWAJĄCE NA ICH TRWAŁOŚĆ

- 32.** Wszystkie skontrolowane projekty dotyczące rewitalizacji terenów zdegradowanych miały pewne kluczowe cechy, które uznaje się za najlepsze praktyki dla zapewnienia trwałości tych terenów oraz wyników w perspektywie długoterminowej:
- wszystkie tereny zostały zagospodarowane zgodnie z przeznaczeniem terenu przewidzianym w dokumentach dotyczących zagospodarowania przestrzennego oraz są odpowiednio połączone z siecią transportową, wodno-kanalizacyjną oraz infrastrukturą informacyjno-komunikacyjną;
 - niektóre tereny są strategicznie ulokowane i mają dostęp do trójmodalnej sieci transportowej (transport drogowy, kolejowy i wodny);
 - nowe budynki spełniają normy środowiskowe.
- 33.** 18 z 27 projektów stanowiło część zintegrowanego planu rozwoju danego obszaru lub strefy ekonomicznej. Trybunał zauważył, że nawet w przypadkach, w których zastosowano podejście zintegrowane, skontrolowane projekty wywierały jedynie niewielki wpływ na miejsca pracy i możliwości szkoleniowe dla okolicznych mieszkańców. Wynikało to z faktu, że wiele projektów wybranych do kontroli było zorientowanych na działalność związaną z nowoczesnymi technologiami i miało w założeniu wywierać efekt w skali całego miasta lub całego regionu, a nie w wymiarze lokalnym. W niektórych państwach członkowskich władze regionalne wiedziały o niewielkim spodziewanym wpływie na lokalne społeczności i sporządziły plany umożliwiające im skorzystanie z rewitalizacji, na przykład przez stworzenie na tych terenach przestrzeni publicznych takich jak parki, obszary przeznaczone pod działalność kulturalną i obiekty sportowe, a także przez pomoc społeczności lokalnej w uzyskiwaniu mniej specjalistycznych miejsc pracy oraz w rozwijaniu działalności hotelarsko-gastronomicznej.

34. W **ramce 4** przedstawiono przykłady inwestycji, w przypadku których warunki umożliwiające trwałość zostały szczególnie dobrze spełnione.

¹⁹ Zgodnie z zaleceniami uznanych liderów w tej dziedzinie, tj. Banku Światowego, sieci CABERNET i NICOLE.

CZY PRZY PRYZNAWANIU WSPARCIA UE NA CELE REWITALIZACJI TERENÓW POPRZEMYSŁOWYCH I POWOJSKOWYCH ZASTOSOWANO SOLIDNE KRYTERIA?

35. Pomyślna rewitalizacja przemysłowych i powojkowych terenów zdegradowanych jest uzależniona od realizacji strategii opartej na zasadach planowania oraz od gruntownej wiedzy na temat problemów i zagrożeń środowiskowych, gospodarczych i społecznych, którymi należy się zająć, aby można było ustalić priorytety działań. Główne zasady planowania to¹⁹:

- o pierwszeństwo dla wykorzystania terenów zdegradowanych przed terenami niezagospodarowanymi,
- o tymczasowe wykorzystywanie terenów zdegradowanych jako tereny niezagospodarowane w oczekiwaniu na wykorzystanie docelowe, tak aby uniknąć ponownego zagospodarowywania terenów zdegradowanych pod działalność, która jest nieodpowiednia.

RAMKA 4

PRZYKŁADY INWESTYCJI, W PRZYPADKU KTÓRYCH WARUNKI UMOŻLIWIAJĄCE TRWAŁOŚĆ ZOSTAŁY SZCZEGÓLNIIE DOBRZE SPEŁNIONE

Na terenie dawnej huty stali I (Duisburg, Niemcy) przeprowadzono działania remediacyjne i stworzono podstawową infrastrukturę, tak aby mógł być wykorzystywany jako trójmodalne centrum logistyczne. Do połowy 2011 r. zagospodarowany obszar został niemal całkowicie zajęty przez kilka firm zajmujących się załadunkiem i składowaniem kontenerów. Inwestycje na tym terenie były spójne z priorytetowym klastrem przedsiębiorstw (z branży logistycznej), oraz zostały zrealizowane na nabrzeżach żeglownej rzeki. Port prowadzi również projekty polegające na współpracy i projekty badawcze w dziedzinie logistyki wspólnie z uczelniami wyższymi i instytucjami badawczymi.

W byłej hucie stali (Pilzno, Republika Czeska) wybudowano przy wsparciu z EFRR halę przemysłową. Teren ten jest dedykowany określonemu klastrowi (produkcja metalu), któremu miasto gospodarz oferuje istotne przywiłeje. Realizowane są przy tym również inne inwestycje, w szczególności rozbudowa sieci drogowej i połączeń kolejowych. Przedsiębiorstwa działające na tym terenie ściśle współpracują z siecią ośrodków badawczych, uczelniami technicznymi, szkołami średnimi i centrum nauki dla dzieci.

36. Trybunał zbadał:

- o czy państwa członkowskie dysponują krajowymi, regionalnymi lub lokalnymi strategiami rewitalizacji terenów zdegradowanych w oparciu o dobre praktyki planowania oraz rejestry terenów zdegradowanych, które obejmują opis problemów i zagrożeń, jakie wiążą się z tymi terenami;
- o czy fundusze UE zachęcają do stosowania tych najlepszych praktyk.

**WSZYSTKIE PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE USTANOWIŁY POLITYKĘ
REWITALIZACJI TERENÓW ZDEGRADOWANYCH OPARTĄ NA SZEREGU
UZNANYCH ZASAD...**

37. We wszystkich państwach członkowskich, do których udali się kontrolerzy, polityka w zakresie terenów zdegradowanych jest realizowana głównie za pomocą lokalnych instrumentów planowania, które promują stosowanie pewnych kluczowych zasad i najlepszych praktyk.

38. Promowanie rewitalizacji terenów zdegradowanych zamiast zagospodarowywania terenów niezagospodarowanych polega na wstrzymywaniu realizacji projektów inwestycyjnych na terenach niezagospodarowanych lub na niedopuszczaniu do nich oraz na udostępnianiu terenów zdegradowanych pod inwestycje. W tym celu stosuje się kilka narzędzi:

- o nowe obszary pod zagospodarowanie mogą być wytyczane przez nanieśenie zmian w planach zagospodarowania przestrzennego wyłącznie, jeśli uprzednio zagospodarowane tereny nie mogą być wykorzystane oraz jeśli istnieje możliwe do wykazania zapotrzebowanie na nowe obszary;
- o władze lokalne mają uprawnienia do dokonywania wyłączenia terenów zdegradowanych;
- o w odniesieniu do wszelkich inwestycji wymagana jest decyzja o warunkach zabudowy lub pozwolenie na budowę. Dokumenty te ustanawiają warunki inspekcji terenu oraz w stosownych przypadkach warunki remediacji terenów zdegradowanych.

39. Tymczasowe wykorzystanie terenów zrewitalizowanych jako terenów niezagospodarowanych jest rzadko praktykowane w skontrolowanych państwach członkowskich. Jednakże:

- o zasadę tę uwzględnił rząd brytyjski w swoich zaleceniach z marca 2008 r.²⁰: zgodnie z tymi zaleceniami tymczasowe wykorzystywanie terenów zdegradowanych jako tereny niezagospodarowane należy propagować jako narzędzie rozwiązywania problemów wizualnych i ekonomicznych związanych z tymi terenami, jeśli tereny te nie nadają się pod inne inwestycje;
- o w Niemczech, w opinii BBSR²¹ rewitalizacja terenów zdegradowanych powinna częściej prowadzić do wykorzystywania ich w celach rekreacyjnych/przyrodniczych, przynajmniej tymczasowo, a rzadziej do lokalizowania tam działalności gospodarczej; badania okresowe przeprowadzone przez BBSR wskazują, że mimo iż znaczna powierzchnia terenów zdegradowanych jest poddawana rewitalizacji, areał takich terenów się powiększa, ponieważ liczba i powierzchnia terenów, których użytkowania się zaprzestaje, jest większa niż liczba i powierzchnia terenów rewitalizowanych²².

40. We wszystkich państwach członkowskich objętych wizytami kontrolnymi rewitalizacja terenów zdegradowanych napotykała szereg przeszkód:

- o brak środków finansowych dla organów publicznych odpowiedzialnych za remediację lub rewitalizację terenów zdegradowanych;
- o brak strategii regionalnych opierających się na wyczerpujących informacjach takich jak rejestry istniejących terenów zdegradowanych oraz brak systemu zachęcającego do wydatkowania środków krajowych i unijnych na tereny najbardziej priorytetowe;
- o trudności z ustalaniem właścicieli gruntu oraz podmiotów odpowiedzialnych za remediację;
- o w przypadkach gdy tereny zdegradowane są własnością prywatną, podmioty publiczne i prywatne nie zawsze mają te same interesy w odniesieniu do rewitalizacji danego terenu.

41. Spośród państw członkowskich objętych wizytami kontrolnymi jedynie w Zjednoczonym Królestwie (Anglia) określono cele ilościowe dotyczące powierzchni terenów zdegradowanych, które mają zostać poddane rewitalizacji. Od 2000 r. zasady planowania obejmują cele dotyczące ponownego wykorzystania terenów zdegradowanych ogólnie (17% powierzchni aktualnych terenów zdegradowanych do końca 2010 r.) oraz budownictwa mieszkaniowego w szczególności (do końca 2008 r. na terenach zdegradowanych miało powstać 60% wszystkich nowych budynków mieszkalnych), chociaż nie ustalono celów w odniesieniu do ponownego wykorzystywania terenów zdegradowanych pod inwestycje przemysłowe / biznesowe. Cele te w znacznej mierze osiągnięto²³.

²⁰ *Securing the Future Supply of Brownfield Land: Government Response to English Partnerships' Recommendations on the National Brownfield Strategy* [Zagwarantowanie podaży terenów zdegradowanych w przyszłości: odpowiedź rządu na zalecenia agencji English Partnerships dotyczące krajowej strategii w zakresie terenów zdegradowanych], Communities and Local Government, Londyn, 4.3.2008 r.

²¹ Federalny Instytut Badań nad Budownictwem, Urbanizacją i Zagospodarowaniem Przestrzennym.

²² W Niemczech podział procentowy między rodzajami planowanych nowych zastosowań terenów zdegradowanych przedstawia się następująco (2006): przyroda 19%, mieszkalnictwo 19%, działalność przemysłowa/handlowa 62%. Według badaczy BBSR bardziej realistyczny podział może wyglądać następująco: przyroda 70%, mieszkalnictwo 20%, działalność przemysłowa/handlowa 10%. F. Dosch, BBSR-Bonn. Posiedzenie 14 REFINA, Stuttgart, 26.4.2007 r.

²³ W latach 2002–2009 powierzchnia terenów zdegradowanych zmniejszył się w Anglii o 20,4%, tj. z 40 714 ha do 33 390 ha. W 2009 r. 77% budynków mieszkalnych powstało na terenach zdegradowanych. Źródło: *Trends in previously developed land and housing stock by Government Office Region (2002, 2009)* [Tendencje dotyczące uprzednio zagospodarowanych terenów i zasobów mieszkaniowych w podziale na regiony (2002, 2009)] Homes and Communities Agency.

- 42.** W Niemczech polityka planowania przestrzennego ani przepisy w dziedzinie ochrony środowiska nie uwzględniają celów dotyczących rewitalizacji terenów zdegradowanych jako takich. Jednak wśród celów zawartych w Federalnej Strategii Trwałego Rozwoju przyjętej w 2002 r. znalazło się zmniejszenie powierzchni zajmowanych dodatkowych terenów niezagospodarowanych ze 129 ha dziennie w okresie 1993–1996 do 30 ha dziennie w 2020 r. Aktualne statystyki²⁴ pokazują gwałtowny spadek zajmowania gruntów w Niemczech począwszy od 2006 r. Średnio w okresie 2007–2010 zajmowano 87 ha dziennie.

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

...ALE BRAK KOMPLETNYCH I ODPOWIEDNIH REJSTRÓW TERENÓW ZDEGRADOWANYCH, OBEJMUJĄCYCH RÓWNIEŻ TERENY ZANIECZYSZCZONE, UTRUDNIA USTANOWIENIE PRIORYTETÓW

- 43.** W skontrolowanych państwach członkowskich podjęto szereg działań w celu opracowania rejestrów terenów zdegradowanych na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym. Rejestry te umożliwiają uzyskanie pewnego zakresu wiedzy na temat sytuacji terenów zdegradowanych, ale są one niekompletne, nie można ich ze sobą połączyć oraz nie zawierają odpowiednich informacji umożliwiających podjęcie decyzji o realizacji interwencji publicznych w pierwszej kolejności na takim, a nie innym, terenie (zob. **ramka 5**).

RAMKA 5

PRZYKŁADY DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PRZEZ SKONTROLOWANE PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE W CELU SPORZĄDZENIA REJSTRÓW TERENÓW ZDEGRADOWANYCH

W Republice Czeskiej krajową bazę danych o terenach zdegradowanych utworzono po przeprowadzeniu badania w latach 2005–2007, w którym wskazano 2 355 terenów zdegradowanych o łącznej powierzchni 10 326 ha²⁵. Zawiera ona jednak tylko dane o terenach, których właściciel wyraża zgodę na opublikowanie informacji, oraz nie obejmuje ona terenów w Pradze. Inna baza danych grupuje informacje o terenach zdegradowanych we wszystkich regionach, ale dotyczy tylko tych terenów, których właścicielem większościowym jest gmina (375 terenów).

W Polsce nie istnieje krajowy rejestr terenów zdegradowanych. Pewne informacje są dostępne na szczeblu regionalnym lub lokalnym, ale nie są porównywalne, ponieważ nie istnieje jednolita metodologia gromadzenia i prezentacji danych. W 2005 r. zapoczątkowano pilotażowy spis terenów zdegradowanych w trzech regionach. Jednak przygotowywania do krajowego spisu terenów zdegradowanych zatrzymano na tym etapie.

²⁵ Według ekspertów bardziej realistyczna powierzchnia terenów zdegradowanych w Republice Czeskiej to 27 000–38 000 ha.

- 44.** Informacje o zanieczyszczonych lub potencjalnie zanieczyszczonych terenach są gromadzone we wszystkich pięciu skontrolowanych państwach członkowskich. Rejestry nie obejmują jednak w żadnym przypadku wszystkich odnośnych terenów, a jedynie w Republice Czeskiej i na Węgrzech dostępne są informacje pozwalające na ustalenie priorytetów (zob. **ramka 6**).

²⁶ Aby zakwalifikować się do finansowania, projekty musiały być zlokalizowane w mieście liczącym ponad 5000 mieszkańców, musiały dotyczyć terenu zdegradowanego o powierzchni większej niż 40 ha i spełnić co najmniej trzy z ośmiu kryteriów społeczno-gospodarczych.

MOŻNA ZROBIĆ WIĘCEJ W DZIEDZINIE PROMOWANIA NAJLEPSZYCH PRAKTYK DOTYCZĄCYCH REWITALIZACJI

- 45.** Mimo że rozporządzenia dotyczące funduszy strukturalnych nie określają żadnych przepisów służących propagowaniu konkretnych aspektów najlepszych praktyk w dziedzinie rewitalizacji, Trybunał stwierdził, że pewne inicjatywy są podejmowane przez państwa członkowskie:
- dwa państwa członkowskie w procesie wyboru projektów otrzymujących dotację dają pierwszeństwo projektom dotyczącym terenów zdegradowanych przed projektami dotyczącymi terenów niezagospodarowanych;
 - w programie operacyjnym dla Polski wymagany jest zintegrowany plan zagospodarowania przestrzennego, który stanowi warunek wstępny finansowania UE;
 - na Węgrzech odrębnym kryterium wyboru był zakres, w jakim projekty podejmują problem deprywacji społecznej i materialnej²⁶.

RAMKA 6

PRZYKŁADY PROWADZONYCH W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH REJESTRÓW TERENÓW ZANIECZYSZCZONYCH LUB POTENCJALNIE ZANIECZYSZCZONYCH

W Anglii i Walii Agencja ds. Środowiska prowadzi jedynie rejestr specjalnych terenów wysokiego ryzyka (33 tereny w połowie 2011 r.). Rejestru tego nie aktualizowano od 31 marca 2007 r. Rejestry innych zanieczyszczonych terenów są prowadzone przez władze lokalne.

W Republice Czeskiej krajowa baza danych o terenach zanieczyszczonych i potencjalnie zanieczyszczonych SEKM²⁷ obejmuje tereny przemysłowe, powojkowe i pokopalniane, składowiska odpadów itp. Każdy teren zakwalifikowano do odpowiedniej kategorii pilności interwencji: najwyższy priorytet przyznano terenom, które wymagają natychmiastowych działań remediacyjnych (130 terenów). Obecnie opracowywana jest nowa baza danych terenów zanieczyszczonych w celu ujednoczenia danych pochodzących z różnych źródeł oraz aktualizacji istniejącej krajowej bazy danych.

Na Węgrzech od 1996 r. obowiązuje plan remediacji terenów zanieczyszczonych. Jego głównym celem jest wskazanie zanieczyszczonych terenów i przeprowadzenie działań remediacyjnych, aby uniknąć przedostawania się zanieczyszczeń do zwierciadła wody podziemnej. W realizacji tego planu pomaga rejestr terenów zanieczyszczonych, które stanowią potencjalne zagrożenie dla jakości wody. Wszystkie tereny są uszeregowane pod względem pilności interwencji na podstawie wielu kryteriów dotyczących zagrożenia dla środowiska naturalnego i zdrowia.

²⁷ System evidence kontaminovaných míst (System danych o zanieczyszczonych terenach).

CZY WYNIKI OSIĄGNIĘTO NAJNIŻSZYM KOSZTEM DLA BUDŻETU UE?

46. Rewitalizacja terenów zdegradowanych może prowadzić do generowania zysków, dlatego mogą ją przeprowadzać inwestorzy prywatni. W przypadkach gdy projekty przynoszą jedynie marginalne zyski, konieczny jest podział ryzyka i kosztów między sektor publiczny i prywatny, natomiast finansowanie całości inwestycji ze środków publicznych może być wymagane, jeśli występują poważne utrudnienia takie jak znaczne zanieczyszczenie, niekorzystna lokalizacja czy niedynamiczny rynek nieruchomości. Przy ustalaniu wysokości współfinansowania ze środków publicznych dla projektów rewitalizacyjnych bardzo istotne jest, by ograniczyć wydatki publiczne do zakresu niezbędnego do realizacji projektu: wkład ze środków publicznych nie powinien przekraczać luki w finansowaniu między kosztem inwestycji a dochodami, jakie ma ona wygenerować²⁸.

²⁸ Koszty i dochody są dyskontowane, aby uwzględnić czas, jaki upłynął między poszczególnymi przepływami pieniężnymi.

47. Aby ocenić, czy 27 skontrolowanych projektów rewitalizacyjnych mogło zostać zrealizowanych niższym kosztem, zwłaszcza dla budżetu UE, Trybunał zbadał:

- o czy dotacje publiczne, w tym wkład UE, zostały ustanowione na właściwym poziomie, przy zastosowaniu metody luki w finansowaniu oraz czy ta luka w finansowaniu została właściwie oceniona;
- o czy wartość terenu uwzględniona wśród kosztów projektu na potrzeby oceny luki w finansowaniu odzwierciedlała zasadę „zanieczyszczający płaci”, zgodnie z którą zanieczyszczający powinien ponosić koszty remediacji terenów, na których wyrządził szkody;
- o czy mające zastosowanie zasady pomocy państwa, których celem jest uniknięcie zakłócenia konkurencji, były przestrzegane;
- o czy decyzja w sprawie przyznania dotacji obejmowała mechanizm zwrotu, który miałby zastosowanie, gdyby projekt wygenerował więcej dochodów, niż zakładano w momencie przyznawania dotacji.

NIE ZAWSZE OCENIANO ZAPOTRZEBOWANIE NA WSPARCIE PUBLICZNE, W TYM Z FUNDUSZY UE...

48. Spośród 27 skontrolowanych projektów:

- W przypadku 15 projektów beneficjent przeprowadził ocenę luki w finansowaniu na wniosek Komisji lub instytucji zarządzającej.
- W przypadku 12 projektów nie oceniono luki w finansowaniu. W przypadku trzech projektów brak takiej oceny był uzasadniony, gdyż nie oczekiwano żadnych dochodów z tych projektów, ponieważ polegały one jedynie na oczyszczeniu lub na utworzeniu parków i rezerw gruntu. W tych przypadkach można stwierdzić, że luka w finansowaniu wynosi 100%. Jednak w przypadku pozostałych dziewięciu projektów nie przeprowadzono oceny luki w finansowaniu, mimo że projekty miały generować dochody ze sprzedaży lub dzierżawy ponownie zagospodarowanych działek lub budynków (zob. **ramka 7**). Gdyby w tych dziewięciu przypadkach przeprowadzono analizę luki w finansowaniu, dotacja, w tym środki UE, byłyby niższe.

...A OCENA LUKI W FINANSOWANIU, JEŚLI ZOSTAŁA PRZEPROWADZONA, ZAWIERAŁA UCHYBIENIA

49. W przypadkach, w których przeprowadzono ocenę luki w finansowaniu, stwierdzono następujące uchybienia:

- w trzech przypadkach, w których współfinansowany projekt dotyczył jednej części większego terenu zdegradowanego, pomimo faktu, że z działań strukturalnych współfinansowano podstawową infrastrukturę dla całego terenu (w ramach innego projektu w tym samym okresie programowania (2000–2006) albo w poprzednim okresie finansowania (1994–1999)), dochody dewelopera z całości tego terenu nie zostały uwzględnione przy ocenie luki w finansowaniu (zob. **ramka 8**) oraz
- w pięciu przypadkach, w których koszt gruntu został włączony do deklarowanych kosztów²⁹, albo nie przedstawiono zaświadczenia z niezależnej wyceny, które podawałoby wartość rynkową terenu, albo nie było możliwe ustalenie, która z dwóch wartości (tj. cena zakupu czy wartość rynkowa) była niższa (zob. **ramka 9**).

²⁹ Koszt zakupu gruntu może zostać włączony do kosztów na potrzeby wyliczenia wysokości współfinansowania UE, w wymiarze do 10% łącznych kosztów projektu, pod warunkiem że istnieje bezpośredni związek między zakupem gruntu a celami współfinansowanego projektu oraz że uzyskano zaświadczenie od niezależnego uprawnionego rzeczoznawcy lub należycie upoważnionego organu urzędowego, które potwierdza, że koszt zakupu nie przekracza wartości rynkowej. Zob. rozporządzenie Komisji (WE) nr 448/2004 z dnia 10 marca 2004 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1685/2000 ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 w odniesieniu do warunków, jakie muszą spełniać wydatki na działania współfinansowane z funduszy strukturalnych, i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1145/2003 (Dz.U. L 72 z 11.3.2004, s. 66).

RAMKA 7

PRZYKŁADY PROJEKTÓW W CAŁOŚCI FINANSOWANYCH ZE ŚRODKÓW PUBLICZNYCH I MAJĄCYCH POTENCJAŁ GENEROWANIA DOCHODÓW, DLA KTÓRYCH JEDNAK NIE PRZEPROWADZONO OCENY LUKI W FINANSOWANIU

Na terenie rezerwy gruntu publicznego (Halton, Zjednoczone Królestwo) władze lokalne zamierzały wybudować magazyn, który miał działać w warunkach rynkowych i mógł przynosić dochody. Koszt inwestycji (zakup terenu i jego ukształtowanie) został w całości sfinansowany ze środków publicznych, z czego 29% pochodziło ze współfinansowania z EFRR. Nie przeprowadzono jednak analizy luki w finansowaniu, która uwzględniłaby przyszłe dochody.

Inwestycje na terenie niezrealizowanej elektrowni jądrowej (Arneburg, Niemcy) (zob. **zdjęcie 7**) prawdopodobnie przyniosą dochód prywatnemu właścicielowi terenu, ponieważ zaletą tego terenu jest trójmodalna infrastruktura transportowa, jest on zatem atrakcyjny dla niektórych branż. Nie przeprowadzono jednak oceny luki w finansowaniu dla tego projektu.

RAMKA 8

PRZYKŁAD PROJEKTU, W PRZYPADKU KTÓREGO LUKĘ W FINANSOWANIU OCENIONO JEDYNIEM DLA CZĘŚCI TERENU

Teren dawnej kopalni węgla / koksowni (Sheffield, Zjednoczone Królestwo) jest zagospodarowywany etapami. W okresie 2000–2006 przekazano wsparcie z EFRR na realizację drugiego etapu zagospodarowania tego terenu, polegającego na budowie kilku obiektów przemysłowych i biurowych. Ocena luki w finansowaniu uzasadniająca dotację z EFRR ograniczała się tylko do kosztów i dochodów z tego drugiego etapu prac. Nie uwzględniała ona dochodów wygenerowanych gdzie indziej na tym samym terenie jako całości.

RAMKA 9

PRZYKŁADY PROJEKTÓW, W PRZYPADKU KTÓRYCH KOSZT GRUNTU ZALICZONY NA POCZET PROJEKTU NIE ZOSTAŁ UZASADNIONY ZAŚWIADCZENIEM Z NIEZALEŻNEJ WYCENY

Teren dawnej kopalni odkrywkowej (Rotherham, Zjednoczone Królestwo) zagospodarowano w drodze partnerstwa publiczno-prywatnego, przy czym jedynym wkładem partnera prywatnego był grunt. Wartość gruntu w wysokości 6,7 mln GBP włączono do kosztów kwalifikujących się do dotacji z EFRR. Była ona o 3,4 mln GBP wyższa niż wartość rynkowa ustalona przez rzeczoznawcę.

W przypadku dawnej huty stali (Dortmund, Niemcy) cena zapłacona przez promotora za zakup gruntu została włączona do kosztu projektu. Jednak przy przyznawaniu współfinansowania z EFRR nie porównano tej ceny z wartością rynkową ustaloną przez niezależnego rzeczoznawcę lub inny uprawniony organ urzędowy. Dopiero później, w 2006 r., władze lokalne, będące jednym z partnerów w inwestycji, sporządziły sprawozdanie potwierdzające, że cena zakupu odpowiadała wartości rynkowej. Jednak w tej wycenie wartość rynkowa na metr kwadratowy była wyższa niż oficjalne ceny referencyjne za działki na tym samym obszarze oraz zastosowano ją do powierzchni 82 ha, mimo że tylko ok. 40 ha tego terenu miało zostać przygotowane pod budowę (pozostała powierzchnia miała być terenem zielonym).

**WŁADZE ZNAJĄ ZASADĘ „ZANIECZYSZCZAJĄCY PŁACI”,
ALE W ŻADNYM PRZYPADKU ZANIECZYSZCZAJĄCY NIE PONIÓSŁ
CAŁKOWITEGO KOSZTU OCZYSZCZENIA TERENU**

50. Traktat stanowi³⁰, że polityka Unii w dziedzinie środowiska opiera się na zasadzie, zgodnie z którą zanieczyszczający powinien płacić za wszelkie szkody w środowisku, które powoduje. We wszystkich państwach członkowskich objętych wizytami kontrolnymi zasadę „zanieczyszczający płaci” od lat 90. XX w. uwzględniano jako jedną z podstawowych zasad ustawodawstwa w dziedzinie ochrony środowiska. Zgodnie z tą zasadą zanieczyszczający oraz właściciel gruntu i jego dzierżawca, którzy mają obowiązek zapobiegać szkodom w glebie na podlegającym im terenie, odpowiadają za wyrządzone przez siebie szkody. Dlatego koszt remediacji gruntu należy współfinansować z dotacji publicznych, wyłącznie jeśli wykorzystano wszystkie środki prawne umożliwiające egzekwowanie zasady „zanieczyszczający płaci”, tak aby pieniądze publiczne były wykorzystywane jedynie w ostateczności.

³⁰ Art. 191 ust. 2 TFUE.

³¹ Do warunków takich zazwyczaj zalicza się wyłączenie z odpowiedzialności za remediację zanieczyszczonego gruntu.

51. Znaczna część zanieczyszczonego gruntu, do którego remediacji mobilizowane są środki UE i inne fundusze publiczne, stanowi spuściznę dawnej działalności ośrodków przemysłu ciężkiego i działalności wojskowej w Europie. W wielu najpoważniejszych przypadkach praktyczne stosowanie zasady „zanieczyszczający płaci” jest trudnym wyzwaniem. Często nie jest możliwe wyegzekwowanie od podmiotu odpowiedzialnego za spowodowanie zanieczyszczenia, by zapłacił za jego usunięcie, ponieważ w wielu przypadkach albo dawny zanieczyszczający już nie istnieje, albo było to przedsięwzięcie państwowe, albo dany teren sprzedano podmiotowi prywatnemu na szczególnych warunkach³¹.

52. W próbie projektów wspieranych z EFRR, które wybrano do kontroli, 21 projektów zakładało prace remediacyjne. W żadnym z tych projektów podmiot odpowiedzialny za pierwotne zanieczyszczenie nie zapłacił pełnych kosztów remediacji:

- 13 projektów dotyczyło terenów, które zostały zanieczyszczone przez firmy prywatne, ale zasadę „zanieczyszczający płaci” zastosowano w ich przypadku jedynie częściowo;
- sześć projektów dotyczyło terenów, które zostały zanieczyszczone przez przedsiębiorstwa państwowe, a nowy właściciel zgodził się przeprowadzić działania remediacyjne, korzystając ze wsparcia ze środków publicznych;
- w pozostałych dwóch przypadkach państwo przyjęło na siebie pełną odpowiedzialność za remediację terenów, które zostały zanieczyszczone przez przedsiębiorstwa państwowe.

- 53.** Często przy sprzedaży zanieczyszczonego gruntu deweloperowi oferowana jest mu obniżona cena w celu rekompensaty za koszt prac niezbędnych do przywrócenia gruntowi jakości umożliwiającej jego użytkowanie. Jednak mimo otrzymania takiej obniżki deweloperzy czasami ubiegają się o dalsze dotacje publiczne w celu pokrycia kosztów prac remediacyjnych, które przeprowadzają. W tych okolicznościach, jeśli deweloperzy otrzymują zarówno obniżkę ceny zakupu, jak i dotacje na prace remediacyjne, istnieje ryzyko, że może dojść do podwójnego finansowania ze środków publicznych. Władze publiczne muszą zachować czujność, aby uniknąć tego ryzyka.
- 54.** W związku z powyższymi uwarunkowaniami umowy między sprzedawcą a deweloperami są bardzo złożone i mogą uwzględniać zniżki i dotacje na remediację oraz szczegółowe uzgodnienia dotyczące odpowiedzialności za usunięcie zanieczyszczeń ze środowiska. Pełna ocena takich umów pod kątem należytego zarządzania finansami jest sama w sobie znacznym wyzwaniem, które obejmuje ustalenie, w jakim zakresie ze środków UE mogły być dotowane prace remediacyjne, za które deweloper otrzymał już wcześniej rekompensatę. Skala tego wyzwania zależy od czynników takich jak:
- o brak solidnych wycen gruntów prowadzący do niepewności co do wycen rynkowych oraz realnej wartości obniżek oferowanych w umowach sprzedaży gruntów;
 - o brak szczegółowych ocen charakteru zanieczyszczeń na danym terenie skutkujący niedoszacowaniem kosztów remediacji (zob. **ramka 10**) oraz
 - o brak przejrzystości umów kupna-sprzedaży gruntów, jeśli chodzi o zakres odpowiedzialności stron za remediację.

RAMKA 10

PRZYKŁADY PROJEKTÓW, W PRZYPADKU KTÓRYCH KOSZTY REMEDIACJI ZOSTAŁY NIEDOSZACOWANE, A NIEZBĘDNE DODATKOWE FINANSOWANIE ZOSTAŁO ZAPEWNIONE ZE ŚRODKÓW UE I INNYCH ŚRODKÓW PUBLICZNYCH

Agencja publiczna zakupiła zanieczyszczony teren dawnej huty stali (Dortmund, Niemcy) od przedsiębiorstwa prywatnego będącego sprawcą zanieczyszczenia. Koszt remediacji oszacowano wówczas na kwotę 58 mln euro, a sprzedawca zgodził się obniżyć cenę zakupu o połowę tej kwoty (29 mln euro) w zamian za zwolnienie go z odpowiedzialności za usunięcie zanieczyszczeń. Ostateczny koszt remediacji wyniósł 74,8 mln euro (o 16,8 mln euro więcej niż kwota, na podstawie której wyliczono zniżkę). Ta nadwyżka kosztów została pokryta przez agencję publiczną przy 25-procentowej dotacji z EFRR. W tym przypadku podmiot zanieczyszczający pokrył jedynie 29 mln euro łącznych kosztów remediacji wynoszących 74,8 mln euro.

Wstępny koszt oczyszczenia terenu dawnej huty stali (Barnsley, Zjednoczone Królestwo) został niedoszacowany, w wyniku czego instytucja zarządzająca zatwierdziła zwiększenie łącznych kosztów o 15% oraz odpowiadające mu zwiększenie dotacji z EFRR.

- 55.** Wskutek takich złożonych uwarunkowań występują wśród skontrolowanych projektów przypadki, w których nie istnieje jasna podstawa do ustalenia kosztu gruntu i starych budynków. W wyniku tego nie można wykluczyć zawiżania zapotrzebowania na fundusze publiczne. Ponieważ działalność taka kwalifikuje się do współfinansowania z EFRR, na poziomie nawet do 85% kosztów, problem ten w takim samym stopniu dotyczy funduszy UE, jak i funduszy krajowych.

NIE PRZESTRZEGA SIĘ ODPOWIEDNIO ZASAD POMOCY PAŃSTWA

- 56.** Komisja i państwa członkowskie uzgodniły szczegółowe zasady pomocy państwa w przypadku 16 projektów. Zasad tych nie przestrzegano w pełni w ośmiu przypadkach (zob. *ramka 11*).

ISTNIEJĄ OGRANICZONE MOŻLIWOŚCI ODZYSKIWANIA WSPARCIA PUBLICZNEGO, JEŚLI PROJEKTY REWITALIZACYJNE GENERUJĄ WIĘKSZY DOCHÓD, NIŻ OCZEKIWANO

- 57.** Projekty rewitalizacyjne mogą przynieść dochody ze sprzedaży lub dzierżawy majątku. Wkład ze środków publicznych powinno się zatem określić przed przyznaniem dotacji, na podstawie szacunków dochodów i kosztów obejmujących okres 20 lat³² (zob. pkt 46). Po zakończeniu realizacji projektu rewitalizacyjnego faktyczne dochody i koszty mogą się różnić od początkowych szacunków. Gdyby wyliczenia kwoty wkładu ze środków publicznych miały być wstecznie korygowane na podstawie faktycznych dochodów i kosztów, wówczas można by stwierdzić, że projekt powinien być otrzymać niższą kwotę dotacji. Wynikiem tego mógłby być zwrot całości lub części dotacji. Mimo że rozporządzenia dotyczące funduszy strukturalnych nie zawierają wymogu, by ponownie oceniać lukę w finansowaniu na podstawie faktycznych danych, niektóre państwa członkowskie z własnej inicjatywy zamieściły klauzulę o zwrocie w decyzjach o przyznaniu dotacji. Miało to miejsce w przypadku ośmiu z 15 projektów, dla których oceniono lukę w finansowaniu (zob. pkt 48). W Niemczech w ponownej ocenie uwzględnia się dochody wygenerowane w okresie 15 lat od zakończenia realizacji projektu.

- 58.** Gdy nie ma możliwości oszacowania dochodów z wyprzedzeniem lub gdy nie zakłada się żadnych dochodów z projektów, w rozporządzeniach dotyczących funduszy strukturalnych istnieje przepis umożliwiający instytucjom zarządzającym wnioskowanie o zwrot dochodów wygenerowanych przed zamknięciem programu operacyjnego (dla okresu 2000–2006) lub w okresie pięciu lat od zakończenia projektu (dla okresu 2007–2013)³³. Jednak biorąc pod uwagę, że często projekty rewitalizacyjne osiągają pełną dojrzałość w perspektywie długoterminowej, okres pięcioletni uwzględniany obecnie przy ocenie takich dochodów jest za krótki.

³² *Guide to Cost Benefit Analysis of Investment Projects* [Przewodnik po analizie kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych]. Komisja Europejska, DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, lipiec 2008 r.

³³ Zob. zasada kwalifikowania wydatków nr 2 zawarta w rozporządzeniu (WE) nr 448/2004 oraz art. 55 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.U. L 210 z 31.7.2006, s. 25).

PRZYKŁADY NIEPRZESTRZEGANIA ZASAD POMOCY PAŃSTWA

Zgodnie z brytyjskimi zasadami pomocy państwa³⁴, jeśli właściciel terenu jest również promotorem projektu, zysku promotora nie należy uwzględniać przy wyliczaniu wsparcia finansowego ze środków publicznych³⁵. Jednak w przypadku dawnych zakładów chemicznych (Widnes, Zjednoczone Królestwo) i dawnej kopalni węgla / koksowni (Sheffield, Zjednoczone Królestwo) zasady tej nie przestrzegano i przy wyliczaniu wsparcia finansowego uwzględniono zysk promotora. Agencja Rozwoju Regionalnego uznała wówczas taką praktykę za możliwą do przyjęcia, ale margines zysku nie został oszacowany przez biegłego rzeczoznawcę, wbrew wymogom obowiązującego systemu pomocy państwa.

Teren byłej kopalni odkrywkowej (Rotherham, Zjednoczone Królestwo) został zrewitalizowany w drodze partnerstwa publiczno-prywatnego. Koszt gruntu wniesionego przez partnera prywatnego oszacowano na 30% łącznego kosztu projektu, natomiast koszt prac rewitalizacyjnych, za które miał zapłacić partner publiczny, oszacowano na 70%. Jednak kiedy sprzedano działki, 70% dochodów przyznano partnerowi prywatnemu, a 30% partnerowi publicznemu. Tym samym korzyści przyznano właścicielowi prywatnemu, co nie było zgodne z obowiązującym systemem pomocy państwa.



Zdjęcie 7 – Fabryka celulozy na terenie niezrealizowanej elektrowni jądrowej (Arneburg, Niemcy)

W przypadku niezrealizowanej elektrowni jądrowej (Arneburg, Niemcy) (zob. **zdjęcie 7**) promotor (gmina) zapłacił za rewitalizację terenu będącego własnością grupy prywatnej w celu przyciągnięcia na ten teren inwestorów z branży przemysłowej. Właściciel terenu nabył grunt w 1993 r. i przeprowadził pewne prace rozbiórkowe. Po zatwierdzeniu projektu rewitalizacyjnego właściciel sprzedał działki za cenę o wiele wyższą od ceny, którą sam pierwotnie zapłacił. Zgodnie z przepisami obowiązującego systemu pomocy państwa³⁶ umowa między promotorem a właścicielem powinna przewidywać, że zyski ze sprzedaży gruntu przypadną gminie.

³⁴ N 747/A/99 – *Partnership support for regeneration (1): Support for speculative developments* [Wsparcie partnerstwa dla rewitalizacji (1): Wsparcie dla inwestycji spekulacyjnych] (SG (2001) D/ 286569).

³⁵ W niektórych przypadkach szacowany zysk wynosi 15% wartości sprzedaży budynków plus 10% wartości sprzedaży działek.

³⁶ System pomocy państwa N 644 A/B/2002, zatwierdzony przez KE w dniu 9 lipca 2003 r., który odzwierciedla przepisy zawarte w Rahmenplan 31 (w części II pkt 7).



Zdjęcie 8 – Rozbiórka i renowacja starych budynków na terenie zrujnowanej elektrowni, która jest obecnie przekształcana w centrum kultury i sztuki (Łódź, Polska)

WNIOSKI I ZALECENIA

WNIOSEK OGÓLNY

- 59.** Historyczne zanieczyszczenia na terenach przemysłowych i powojennych nadal są znacznym wyzwaniem dla wielu państw członkowskich. Za oczyszczenie i rewitalizację tych terenów prawdopodobnie wciąż będzie trzeba płacić ze środków publicznych. Głównym źródłem finansowania tych działań są jak dotąd dla wielu państw członkowskich działania strukturalne.
- 60.** W ramach projektów otrzymujących wsparcie z UE zaplanowana infrastruktura zazwyczaj powstaje. Jednak postępy prac realizowanych na wielu z tych terenów są wolniejsze, niż się spodziewano, powstaje również mniej miejsc pracy.
- 61.** Mimo że zasada „zanieczyszczający płaci” jest dobrze rozumiana, to z powodu trudności praktycznych często to władze publiczne przy wsparciu w ramach działań strukturalnych UE płacą za znaczną część prac remediacyjnych; w żadnym ze skontrolowanych przypadków zanieczyszczający nie poniósł całkowitych kosztów prac remediacyjnych.
- 62.** Oceny luki w finansowaniu, jeśli są przeprowadzane, często nie są wystarczająco solidne, a w decyzjach o przyznaniu dotacji nie zawsze są zamieszczane klauzule o zwrocie środków.
- 63.** Mimo że działania rewitalizacyjne w państwach członkowskich są prowadzone przy zastosowaniu pewnych dobrych praktyk i zasad, brakuje szczegółowych informacji o lokalnym zasięgu problemów i w związku z tym działania nie zawsze są realizowane w pierwszej kolejności na terenach najpilniej tego wymagających.



Zdjęcie 9 – Beczka z odlanymi z plastiku kulkami wykorzystywanymi do ekstrakcji podziemnych zanieczyszczeń na terenie zanieczyszczonym (Dunaújváros, Węgry)

OSIĄGNIĘCIE CELÓW W ZAKRESIE REWITALIZACJI POPŁRZEMYSŁOWYCH I POWOJSKOWYCH TERENÓW ZDEGRADOWANYCH

- 64.** W przypadku większości projektów osiągnięto zakładane cele, jeśli chodzi o produkty fizyczne. Jednak rezultaty prac remediacyjnych nie zawsze są odpowiednio poświadczane oraz istnieją znaczne różnice między krajowymi wartościami progowymi zanieczyszczenia gleby. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący dyrektywy ustanawiającej ramy dla ochrony gleby (zob. pkt 22–25).
- 65.** W czasie kontroli stwierdzono, że większość projektów uzyskała skromne wyniki w zakresie działalności gospodarczej i zatrudnienia. Spowolnienie gospodarcze miało wpływ na osiągnięte wyniki oraz nie wykorzystywano w pełni analiz rynkowych w celu uzasadnienia współfinansowanych inwestycji. Lepsze wyniki obserwowano na terenach, które były rewitalizowane zgodnie z jasnym i sporządzonym „na miarę” zintegrowanym planem rozwoju, który uwzględniał większość ogólnie przyjętych najlepszych praktyk w dziedzinie rewitalizacji (zob. pkt 26–34).

ZALECENIE 1

Państwa członkowskie powinny:

- a) stawiać wymóg, by projekty dotyczące rewitalizacji terenów zdegradowanych stanowiły część zintegrowanego planu rozwoju danego miasta lub obszaru;
- b) zwracać się do promotorów o przeprowadzenie analizy rynku oraz o rozważenie takich opcji dotyczących możliwego przyszłego wykorzystania terenów zdegradowanych, które są oparte na zintegrowanym planie rozwoju;
- c) dopilnować, by rezultaty remediacji terenu były poświadczane przez właściwe władze lub organy akredytowane.

Komisja powinna:

- a) zaproponować we współpracy z państwami członkowskimi oraz w oparciu o dowody naukowe i najlepsze praktyki:
 - i) unijne normy definiowania terenów zanieczyszczonych oraz stopnia zagrożenia dla środowiska i zdrowia, jakie stanowią te tereny,
 - ii) unijną metodykę określania norm działań remediacyjnych na potrzeby poszczególnych terenów i z uwzględnieniem ostatecznego wykorzystania tych terenów;
- b) promować za pomocą programu operacyjnego stosowanie zintegrowanego podejścia do rozwoju, stawiając wymóg, by współfinansowane projekty rewitalizacji terenów zdegradowanych były włączane do zintegrowanych planów rozwoju.

KRYTERIA PRYZNAWANIA WSPARCIA UE NA CELE REWITALIZACJI TERENÓW POPRZEMYSŁOWYCH I POWOJSKOWYCH

- 66.** Rewitalizacja jest prowadzona w państwach członkowskich zgodnie z najszerszej przyjętymi najlepszymi praktykami, ale stosowanie tych praktyk poważnie utrudniają takie przeszkody, jak brak zasobów finansowych (zob. pkt 37–42).
- 67.** Rejestry krajowe umożliwiają uzyskanie pewnego zakresu wiedzy na temat sytuacji terenów zdegradowanych, ale są one niekompletne we wszystkich skontrolowanych państwach członkowskich, a jedynie w dwóch państwach członkowskich zawierają odpowiednie informacje umożliwiające ustalenie priorytetowych interwencji publicznych na zanieczyszczonych terenach (zob. pkt 43–44).

- 68.** Mimo że rozporządzenia dotyczące funduszy strukturalnych nie określają żadnych przepisów służących promowaniu konkretnych aspektów najlepszych praktyk w dziedzinie rewitalizacji terenów zdegradowanych, niektóre państwa członkowskie wspierają zintegrowane podejście do rozwoju oraz zasadę wykorzystywania terenów zdegradowanych zamiast terenów niezagospodarowanych (zob. pkt 45).

ZALECENIE 2

Państwa członkowskie powinny:

- a) rozważyć ustanowienie strategii rewitalizacji terenów zdegradowanych, obejmującej jasno wyznaczone cele;
- b) propagować rewitalizację terenów zdegradowanych, unikając wykorzystywania terenów niezagospodarowanych, o ile nie jest to bezwzględnie konieczne, oraz wymagać stosowania środków kompensacyjnych;
- c) rozważyć wprowadzenie działań dotyczących terenów problematycznych będących własnością prywatną, jeśli właściciel nie podejmuje niezbędnych działań;
- d) rozważyć częstsze tymczasowe wykorzystywanie terenów zrewitalizowanych jako terenów niezagospodarowanych;
- e) postawić wymóg, by władze regionalne lub lokalne prowadziły rejestry terenów zdegradowanych i zanieczyszczonych; rejestry te powinny być znormalizowane przynajmniej na szczeblu państwa członkowskiego, aby możliwe było ich skonsolidowanie w rejestr krajowy, co z kolei ułatwiłoby realizację polityki rewitalizacji i remediacji terenów zdegradowanych;
- f) sporządzić wykaz terenów zdegradowanych, co do których podejrzewa się, że są zanieczyszczone, i sklasyfikować je w zależności od poszczególnych rodzajów zagrożenia dla zdrowia i środowiska. Należy ustalić, które tereny powinny mieć pierwszeństwo, jeżeli chodzi o działania remediacyjne, aby ułatwić przygotowanie planów remediacji przyczyniających się do ochrony zdrowia oraz do osiągnięcia celów UE w zakresie środowiska, takich jak dobry stan ekologiczny wód, który jest wymogiem europejskiej ramowej dyrektywy wodnej.

Komisja i państwa członkowskie powinny:

- a) wspierać stosowanie najlepszych praktyk przy realizacji parków biznesowych oraz dawać pierwszeństwo rewitalizacji terenów zdegradowanych przed wykorzystywaniem terenów niezagospodarowanych.

KOSZT UZYSKANYCH REZULTATÓW

- 69.** Rezultaty można było uzyskać przy mniejszym poziomie finansowania UE. Wpływ na to miały różne czynniki.
- 70.** W odniesieniu do projektów generujących dochody dotacja publiczna nie zawsze była uzasadniona oceną luki w finansowaniu, a w przypadkach, w których przeprowadzono ocenę luki w finansowaniu, stwierdzono w tej ocenie uchybienia (zob. pkt 48–49).
- 71.** W przypadkach, w których przeprowadzono ocenę luki w finansowaniu, decyzja o przyznaniu dotacji nie zawsze zawierała klauzulę o zwrocie środków, która miałaby zastosowanie, gdyby projekt wygenerował większy dochód, niż oczekiwano, a rozporządzenia dotyczące funduszy strukturalnych nie zawierają takiego wymogu. W odniesieniu do przypadków gdy nie ma możliwości oszacowania dochodów z wyprzedzeniem lub gdy nie zakłada się żadnych dochodów z projektów, w rozporządzeniach dotyczących funduszy strukturalnych istnieje przepis umożliwiający instytucjom zarządzającym wnioskowanie o zwrot wygenerowanych dochodów. Jednak biorąc pod uwagę, że często projekty rewitalizacyjne osiągają pełną dojrzałość w perspektywie długoterminowej, okres pięcioletni uwzględniany obecnie przy ocenie takich dochodów jest za krótki (zob. pkt 57–58).
- 72.** Chociaż zasada „zanieczyszczający płaci” stanowi część porządku prawnego państw członkowskich, nie była ona w pełni stosowana, a część kosztów remediacji środowiska pokrywano ze środków krajowych i unijnych. Umowy między podmiotami zanieczyszczającymi, właścicielami gruntu i deweloperami często nie są wystarczająco przejrzyste i nie zawsze jest możliwe potwierdzenie zakresu, w jakim podmioty zanieczyszczające faktycznie poniosły koszty prac remediacyjnych (zob. pkt 50–55).
- 73.** Władze państw członkowskich nie w pełni przestrzegały szczegółowych zasad dotyczących pomocy państwa (zob. pkt 56).

ZALECENIE 3

Państwa członkowskie powinny:

- a) szczegółowo oceniać lukę w finansowaniu dla każdego projektu;
- b) wymagać wyraźnego uwzględnienia we wszystkich projektach rewitalizacyjnych zakresu, w jakim zasada „zanieczyszczający płaci” może być stosowana, oraz wymagać, by stosowanie tej zasady było warunkiem przyznawania finansowania UE;
- c) przestrzegać wszystkich postanowień programów pomocy państwa uzgodnionych z Komisją;
- d) przeprowadzać szczegółowe kontrole, aby upewnić się, że dotacje na remediację nie są przyznawane w odniesieniu do terenów, za które promotor otrzymał już obniżkę ceny zakupu. W tym celu władze publiczne powinny dysponować wiarygodną wyceną rynkową gruntu, realistyczną oceną prawdopodobnych kosztów prac remediacyjnych oraz przejrzystymi informacjami na temat warunków zakupu gruntów i wszelkich obniżek cen w nich zawartych;
- e) zamieszczać klauzulę o zwrocie środków we wszystkich decyzjach o przyznaniu dotacji na rzecz projektów rewitalizacyjnych, tak aby mieć możliwość ponownej oceny wyników finansowych projektów w świetle zmian zachodzących w dłuższym okresie (np. 15 lat), a także aby umożliwić odzyskanie całości lub części dotacji w sytuacji gdy projekty wygenerowały większe dochody, niż przewidywano. Komisja powinna monitorować stosowanie takich klauzul o zwrocie środków.

Komisja powinna:

- a) rozważyć możliwość określenia wspólnych reguł stosowania zasady „zanieczyszczający płaci” w przypadkach gdy zanieczyszczenie powstało przed wprowadzeniem tej zasady do prawa;
- b) przypomnieć instytucjom zarządzającym państw członkowskich o spoczywającym na nich obowiązku określania luki w finansowaniu dla wszystkich projektów, które mogą generować dochód, i przestrzegania wszystkich mających zastosowanie zasad pomocy państwa.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę II, której przewodniczył Harald NOACK, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 12 grudnia 2012 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Prezes



Zdjęcie 10 – Grunt przygotowany pod budowę infrastruktury drogowej na terenie, na którym znajdowały się hałdy żużlu pochodzące z dawnej kopalni węgla (Jaworzno, Polska)

**FINANSOWANIE REWITALIZACJI TERENÓW PRZEMYSŁOWYCH I POWOJSKOWYCH
W RAMACH DZIAŁAŃ STRUKTURALNYCH (OKRESY 2000–2006¹ I 2007–2013)**

Rewitalizacja przemysłowych i powojennych terenów zdegradowanych w ramach działań strukturalnych w okresie 2000–2006				Rewitalizacja przemysłowych i powojennych terenów zdegradowanych w ramach działań strukturalnych w okresie 2007–2013			
Państwo członkowskie	Miejsce	Przyznana kwota (w euro)	%	Państwo członkowskie	Miejsce	Przyznana kwota (w euro)	%
Niemcy	1	645 490 864	28,7	Węgry	1	475 191 832	14,0
Zjednoczone Królestwo	2	574 288 905	25,5	Republika Czeska	2	372 290 509	11,0
Francja	3	195 305 373	8,7	Niemcy	3	335 518 228	9,9
Niderlandy	4	160 821 924	7,2	Rumunia	4	316 430 710	9,3
Portugalia	5	156 012 908	6,9	Włochy	5	298 355 961	8,8
Włochy	6	143 383 095	6,4	Polska	6	278 413 953	8,2
Belgia	7	65 421 025	2,9	Portugalia	7	191 960 262	5,7
Grecja	8	55 655 389	2,5	Zjednoczone Królestwo	8	178 957 047	5,3
Hiszpania	9	54 873 962	2,4	Hiszpania	9	177 403 701	5,2
Republika Czeska	10	46 073 161	2,0	Estonia	10	138 045 325	4,1
Polska	11	43 940 360	2,0	Słowenia	11	130 400 000	3,8
Węgry	12	28 773 946	1,3	Bułgaria	12	108 322 014	3,2
Finlandia	13	18 104 950	0,8	Francja	13	90 193 437	2,7
UE międzyregionalne	14	17 035 874	0,8	Belgia	14	62 048 204	1,8
UE transgraniczne	15	13 996 478	0,6	Łotwa	15	49 000 000	1,4
Łotwa	16	11 414 454	0,5	Malta	16	48 280 000	1,4
Luksemburg	17	10 019 687	0,4	UE transgraniczne	17	47 801 926	1,4
Słowenia	18	2 924 609	0,1	Niderlandy	18	28 799 000	0,8
Malta	19	2 539 367	0,1	Grecja	19	26 295 000	0,8
Estonia	20	1 712 389	0,1	Cypr	20	16 150 000	0,5
Austria	21	674 726	0,0	Litwa	21	14 501 892	0,4
				Luksemburg	22	3 786 550	0,1
				Finlandia	23	2 071 886	0,1
OGÓŁEM UE		2 248 463 446	100,0	OGÓŁEM UE		3 390 217 437	100,0

¹ W odniesieniu do okresu 2000–2006 dane dla państw członkowskich UE-10 są dostępne od 2004 r.

Źródło: Dane DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej z 31.12.2010 r.

PRÓBA 27 SKONTROLOWANYCH PROJEKTÓW

			Czy projekt współfinansowany przez UE jest zakończony?	Współfinansowanie z EFRR (w mln euro)	Czy cele obejmowały tworzenie miejsc pracy?	Prace rewitalizacyjne współfinansowane z EFRR						Planowane produkty rewitalizacji / planowane przyszłe wykorzystanie terenu			
						Oczyszczenie / Stabilizacja	Kształtowanie terenu	Rozbiórka / renowacja starych budynków	Drogi, media i inne rodzaje infrastruktury	Wydzielanie działek gruntu w celu odsprzedaży lub dzierżawy	Budowa obiektów gotowych do użytkowania	Grunt i budynki do wykorzystania w celach przemysłowych lub komercyjnych	Grunt i budynki do wykorzystania w celach publicznych	Parki publiczne	Rezerwa (publiczna lub prywatna)
Wyjątki remediacja	Dawny zakład przeróbki rud uranu**	Mydlovary (CZ)	T	18,50		√		√							√
	Dawna kopalnia węgla / odpady chemiczne	Berhida-Peremartoni (HU)		16,83		√									√
	Huta stali	Dunaújváros (HU)	T	2,93	T	√									√
	Dawna fabryka materiałów wybuchowych	Berhida-Peremartoni (HU)		0,06	T	√						√			
Wyjątki ponowne zagospodarowanie	Dawna huta stali [Škoda]	Pilsen (CZ)	T	1,36	T			√				√			
	Fabryka informatyczna	Brno (CZ)	T	0,43	T			√				√			
	Dawna rafineria ropy naftowej	Braunsbedra (DE)	T	6,32	T			√	√	√		√			
	Niezrealizowana elektrownia jądrowa	Arneburg (DE)	T	26,58	T			√	√			√			
	Szyb w dawnej kopalni węgla	Jaworzno (PL)	T	3,32	T		√		√	√		√			
	Rezerwa gruntu publicznego	Halton (UK)	T	2,53	T		√		√			√			

		Czy projekt współfinansowany przez UE jest zakończony?	Współfinansowanie z EFRR (w mln euro)	Czy cele obejmowały tworzenie miejsc pracy?	Prace rewitalizacyjne współfinansowane z EFRR						Planowane produkty rewitalizacji / planowane przyszłe wykorzystanie terenu				
					Oczyszczenie / Stabilizacja	Kształtowanie terenu	Rozbiórka / renowacja starych budynków	Drogi, media i inne rodzaje infrastruktury	Wydzielanie działek gruntu w celu odsprzedaży lub dzierżawy	Budowa obiektów gotowych do użytkowania	Grunt i budynki do wykorzystania w celach przemysłowych lub komercyjnych	Grunt i budynki do wykorzystania w celach publicznych	Parki publiczne	Rezerwa (publiczna lub prywatna)	
Remediacja połączona z ponownym zagospodarowaniem	Dawny zakład obróbki metali	Halle (DE)	T	3,79	T	√			√			√			
	Dawna kopalnia węgla / koksownia III*	Essen (DE)	T	2,21	T	√		√	√	√		√			
	Hałdy żużlu pochodzące z kopalni węgla	Jaworzno (PL)		7,07	T	√	√		√			√			
	Dawny port przemysłowy I	Barrow-in-Furness (UK)	T	5,89	T	√	√		√	√		√			
	Dawny port przemysłowy II	Barrow-in-Furness (UK)	T	5,79	T	√	√		√	√		√			
	Dawna huta stali I	Duisburg (DE)	T	15,21	T	√	√	√	√			√			
	Dawna huta cynku II	Duisburg (DE)	T	20,90	T	√	√	√	√			√			
	Dawna huta stali*	Dortmund (DE)	T	30,32	T	√	√	√	√	√		√			
	Dawna kopalnia węgla / koksownia I*	Essen (DE)	T	12,79	T	√	√	√	√		√		√	√	
	Dawna kopalnia węgla / koksownia II	Essen (DE)		3,02		√	√		√					√	
	Dawne koszary i fabryka akumulatorów	Marcali (HU)	T	3,02		√	√	√	√		√			√	
	Dawna elektrownia*	Łódź (PL)		20,61	T	√	√	√	√		√	√			
	Dawna kopalnia odkrywkowa I	Rotherham (UK)	T	4,51	T	√	√	√	√	√		√			
	Dawna kopalnia odkrywkowa II	Rotherham (UK)	T	5,22	T	√	√	√	√	√					
	Dawna kopalnia węgla / koksownia	Sheffield (UK)	T	10,33	T	√	√	√	√	√	√	√			
Dawny zakład obróbki metalu	Barnsley (UK)	T	8,81	T	√	√	√	√	√	√	√				
Dawne zakłady chemiczne	Widnes (UK)	T	2,53	T	√	√		√	√	√	√				

Uwagi: Projekty finansowane z Funduszu Spójności (***) lub tzw. duże projekty finansowane z EFRR (*), na które wymagana była zgoda Komisji Europejskiej.

Źródło: Końcowe sprawozdania z realizacji programów operacyjnych obejmujących projekty z okresu programowania 2000–2006; decyzje o przyznaniu dotacji z okresu programowania 2007–2013. Waluty krajowe przeliczone na euro według średniego kursu wymiany Europejskiego Banku Centralnego w danym okresie programowania.

ODPOWIEDZI KOMISJI

STRESZCZENIE

I.

Rewitalizacja zdegradowanych terenów przemysłowych i powojсковych stanowi ważny aspekt działań zmierzających do zwiększenia atrakcyjności regionów, jednocześnie przyczyniając się do tworzenia miejsc pracy.

III. a)

Poświadczenie jest uznawane za dobrą praktykę. Jednakże brak poświadczenia czy różnice pomiędzy krajowymi wartościami progowymi zanieczyszczenia gleby nie oznaczają automatycznie, że prace w zakresie oczyszczania i rewitalizacji nie zostały wykonane właściwie.

Realizacja projektów zawsze odbywa się w warunkach niepewności ekonomicznej. W niektórych projektach wystąpiły opóźnienia wynikające z ograniczeń finansowych związanych ze spowolnieniem gospodarczym, przy jednoczesnym podjęciu działań na rzecz zmniejszenia deficytu budżetowego na szczeblu krajowym. Oba te czynniki wpłynęły na priorytety w zakresie polityki publicznej. Należy dodać, że długofalowym celem omawianych projektów jest tworzenie miejsc pracy.

Koncepcja „zintegrowanego planu rozwoju obszarów miejskich” wynika ze strategicznych wytycznych Wspólnoty oraz art. 44 rozporządzenia (WE) nr 1828/2006. Instrument inżynierii finansowej JESSICA można wykorzystać wyłącznie na obszarach, dla których opracowano taki plan. Oprócz tego, zgodnie z art. 8 rozporządzenia (WE) nr 1080/2006, EFRR może wspierać rozwój zintegrowanych i zrównoważonych strategii mających na celu ograniczenie wysokiej koncentracji problemów gospodarczych, ekologicznych oraz społecznych na obszarach miejskich, między innymi przez rekultywację środowiska fizycznego oraz rewitalizację obszarów przemysłowych.

III. b)

W 2006 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący dyrektywy ramowej w sprawie gleby (COM(2006) 232), która zawierałaby definicję „obszaru zanieczyszczonego” oraz wymóg sporządzenia wykazu takich obszarów znajdujących się na terytorium poszczególnych państw członkowskich. Tereny przemysłowe są często zanieczyszczone, w związku z czym również znalazłyby się w takim wykazie. W listopadzie 2007 r. Parlament Europejski przyjął wniosek w tej sprawie w pierwszym czytaniu. Rada nie uzgodniła jeszcze wspólnego stanowiska w tym zakresie.

Poza wspomnianymi ramami prawnymi Komisja podjęła także inne inicjatywy mające na celu promowanie dobrych praktyk, na przykład przez zachęcanie do rewitalizacji zdegradowanych terenów przemysłowych zamiast wykorzystywania terenów niezagospodarowanych oraz koordynacji zagospodarowania przestrzennego.

III. c)

Komisja zgadza się, że w przeszłości występowały niedociągnięcia przy ustalaniu wysokości dotacji, które częściowo wynikały z ówczesnych ram prawnych. W przypadku projektów z lat 2000–2006 generujących znaczne przychody netto maksymalne poziomy współfinansowania zostały ustalone zgodnie z art. 29 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999. Zasady dotyczące oceny luki w finansowaniu wynikają z rozporządzenia obowiązującego w okresie 2007–2013.

We wspomnianym okresie przychody, które mogą zostać ustalone z góry, uwzględnia się dla okresów obejmujących 10–30 lat, w zależności od sektora. W przypadku sektora ochrony środowiska poradnik dotyczący analizy kosztów i korzyści (AKK) zaleca stosowanie 30-letniej referencyjnej perspektywy czasowej na potrzeby rozliczania kosztów i przychodów wynikających z projektu.

Komisja twierdzi, że zamieszczanie klauzuli o zwrocie w decyzji o dotacji wydanej przez instytucję zarządzającą stanowi dobrą praktykę, która może zostać z korzyścią wprowadzona do przepisów krajowych poszczególnych państw członkowskich.

Realizacja zasady „zanieczyszczający płaci” stanowi w praktyce poważne wyzwanie. Często nie udaje się skłonić osoby fizycznej lub prawnej odpowiedzialnej za spowodowanie zanieczyszczenia do poniesienia kosztów jego usunięcia, ponieważ w wielu przypadkach taki podmiot albo już nie istnieje, albo jest w stanie wykazać, że w czasie gdy doszło do zanieczyszczenia, przestrzegał obowiązujących w tym zakresie przepisów.

ODPOWIEDZI KOMISJI

IV. a)

Komisja zgadza się z tym zaleceniem skierowanym do państw członkowskich i już wystąpiła o wprowadzenie wymogu stosowania zintegrowanej koncepcji rozwoju zarówno we wspólnotowych ramach strategicznych (WRS), jak i w rozporządzeniu Komisji.

IV. b)

Służby Komisji opublikowały ostatnio dokument roboczy (SWD(2012) 101 final/2) zawierający „Wytyczne dotyczące najlepszych praktyk w zakresie ograniczania zasklepienia gleby, przeciwdziałania temu procesowi lub jego kompensowania”. W dokumencie tym opisano różnorakie podejścia zastosowane w państwach członkowskich, które obejmują między innymi zapobieganie przekształcaniu terenów zielonych i późniejszemu zasklepieniu (części) ich powierzchni, jak również ponowne zagospodarowanie obszarów zabudowanych, na przykład terenów przemysłowych.

IV. c)

W odniesieniu do zasady „zanieczyszczający płaci” oraz reguł dotyczących pomocy państwa uwagi Trybunału zostały uwzględnione w ramach prawnych dla funduszy strukturalnych na lata 2007–2013.

Komisja jest zdania, że zamieszczanie klauzuli o zwrocie w decyzji o dotacji wydanej przez instytucję zarządzającą stanowi dobrą praktykę, która może zostać z korzyścią wprowadzona do przepisów krajowych poszczególnych państw członkowskich. Ponieważ to instytucje zarządzające wydają decyzje o przyznaniu dotacji, powinny one również, zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego, monitorować przypadki zastosowania klauzuli o zwrocie, podobnie jak czynią to w odniesieniu do procesu wdrażania projektów.

IV. d)

Komisja zgadza się z zaleceniem Trybunału, przy czym podkreśla, że w 2006 r. przedstawiła wniosek dotyczący dyrektywy ramowej w sprawie gleby (COM(2006) 232), wyznaczającej podstawę prawną wprowadzenia norm UE w odniesieniu do definicji terenów zanieczyszczonych, określenia wiążącego się z nimi ryzyka oraz metodyki prowadzenia działań naprawczych. Komisja pragnie podkreślić, że przyjęcie szczegółowych przepisów unijnych dotyczących gleby zależy od działań podejmowanych przez współustawodawców.

Tereny zdegradowane są dosyć często położone w obrębie obszarów miejskich. Komisja już w tej chwili promuje ideę zintegrowanego zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich za pośrednictwem realizowanych obecnie głównych programów oraz instrumentów finansowych w ramach programu JESSICA, które wymagają opracowania zintegrowanych planów rozwoju obszarów miejskich.

Oprócz tego Komisja zdecydowanie opowiada się za tym, by państwa członkowskie uznały rewitalizację terenów zdegradowanych za kluczową część zintegrowanego podejścia do rozwoju obszarów miejskich, ze względu na fakt, że „rewitalizacja terenów zdegradowanych” została uwzględniona w jednym z czterech priorytetów inwestycyjnych dotyczących obszarów miejskich.

Podejście to będzie bardziej intensywnie upowszechniane w latach 2014–2020.

IV. e)

Poza wspomnianymi ramami prawnymi Komisja podjęła także inne inicjatywy mające na celu promowanie dobrych praktyk, na przykład przez zachęcanie do rewitalizacji zdegradowanych terenów przemysłowych zamiast wykorzystywania terenów niezagospodarowanych oraz koordynacji zagospodarowania przestrzennego.

Komisja zwraca także uwagę na fakt, że przedstawiony przez nią wniosek dotyczący dyrektywy ramowej w sprawie gleby (COM(2006) 232) będzie wymagał wskazania terenów zanieczyszczonych znajdujących się na terytorium poszczególnych państw członkowskich.

ODPOWIEDZI KOMISJI

WSTĘP

5.

Komisja zwraca uwagę na fakt, że podmioty gospodarcze prowadzące działalność niebezpieczną ponoszą pełną odpowiedzialność za usuwanie zanieczyszczeń gleby, do których doszło po 30 kwietnia 2007 r., czyli po dacie wejścia w życie dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko nr 2004/35/WE. W tym kontekście Komisja pragnie przypomnieć, że przedstawiony przez nią w 2006 r. wniosek dotyczący dyrektywy ramowej w sprawie gleby (COM(2006) 232) będzie wymagał wskazania wszystkich terenów zanieczyszczonych, czyli również tych, które uległy zanieczyszczeniu przed kwietniem 2007 r. Projekt ten jest w dalszym ciągu omawiany w Radzie. W listopadzie 2007 r. Parlament Europejski przyjął wniosek w tej sprawie w pierwszym czytaniu.

6.

Promowanie podejścia opartego na koncepcji rozwoju zintegrowanego oraz ponowne wykorzystanie terenów zdegradowanych to pojęcia bardzo szerokie¹.

Podejście to może zostać wykorzystane w odniesieniu do różnych aspektów życia w mieście, ściśle ze sobą powiązanych w wymiarze środowiskowym, gospodarczym, społecznym i kulturalnym. Pomyślny rozwój obszarów miejskich jest możliwy tylko dzięki zastosowaniu podejścia o charakterze zintegrowanym. Dlatego też należy połączyć działania zmierzające do odnowienia fizycznej tkanki obszarów miejskich z działaniami promującymi edukację, rozwój gospodarczy, włączenie społeczne oraz ochronę środowiska.

¹ Zob. art. 8 rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 oraz komunikat „Polityka spójności i miasta: rola miast i aglomeracji w odniesieniu do wzrostu i zatrudnienia w regionach”, COM(2006) 385 final.

ZAKRES I CELE KONTROLI

17.

Komisja nie dysponuje dokumentacją projektową, która znajduje się w posiadaniu instytucji zarządzających w poszczególnych państwach członkowskich. Wyjątek od tej reguły stanowią duże projekty.

UWAGI

23. Tired drugie

Poświadczanie uznaje się za dobrą praktykę. Brak poświadczenia nie oznacza automatycznie, że prace w zakresie oczyszczania i rewitalizacji nie zostały wykonane właściwie.

Proszę zwrócić również uwagę na odpowiedź Komisji dotyczącą pkt 5 oraz informacje na temat przedstawionego przez nią wniosku dotyczącego dyrektywy ramowej w sprawie gleby z 2006 r. (COM(2006) 232).

24.

Brak jest obecnie zharmonizowanych wartości progowych zanieczyszczenia gleby oraz norm pozwalających określić, czy dany teren stanowi znaczne zagrożenie dla środowiska i zdrowia ludzi, jak również zharmonizowanej definicji pojęcia „teren zanieczyszczony” na poziomie UE. W 2006 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący dyrektywy ramowej w sprawie gleby (COM(2006) 232), która zawierałaby definicję „terenu zanieczyszczonego” oraz wymóg sporządzenia wykazu takich obszarów znajdujących się na terytorium poszczególnych państw członkowskich. Przyjęcie tej dyrektywy stworzyłoby niezbędną podstawę prawną do późniejszego wprowadzenia – w razie zaistnienia takiej potrzeby oraz w następstwie przeprowadzenia wymiany informacji z państwami członkowskimi – wspólnych technicznych parametrów oceny zagrożenia związanego z zanieczyszczeniem gleby, przy czym parametry te pozostałyby bez wpływu na dopuszczalność zagrożenia.

Proszę zwrócić również uwagę na odpowiedź Komisji dotyczącą pkt 5.

ODPOWIEDZI KOMISJI

26.

Komisja z zadowoleniem stwierdza, że w 20 spośród 22 zakończonych projektów objętych kontrolą w pełni lub w znacznym stopniu (>90%) osiągnięto założone cele dotyczące produktów i usług.

27.

Osiągnięcie zamierzonych skutków w projektach rewitalizacji terenów zdegradowanych wymaga dużo czasu.

Ramka 1

Przykład dawnego portu przemysłowego (Barrow-in-Furness, Zjednoczone Królestwo) wskazuje na trudności związane z realizacją projektów w okresie kryzysu gospodarczego.

Ramka 2

W przypadku dawnej rafinerii ropy naftowej (Braunsbedra, Niemcy) przeprowadzenie analizy warunków rynkowych dla rewitalizowanych terenów stanowiło jeden z warunków uzyskania dofinansowania. Na etapie zatwierdzania wsparcia finansowego instytucja zarządzająca nie jest jednak w stanie przewidzieć, co może wydarzyć się kilka lat później. Niezależnie od przyjętych kryteriów możliwe jest jedynie sprawdzenie wiarygodności przeprowadzonej analizy rynku.

Ramka 3

Inwestycja zlokalizowana na terenie dawnej huty stali (Barnsley, Zjednoczone Królestwo, przy czym w regionalnym planie zagospodarowania terenu projekt ten został oznaczony jako „Renaissance Town”) jest przykładem trudności związanych z realizacją projektów w warunkach kryzysu gospodarczego. Zwiększenie atrakcyjności określonego terenu to jeden z celów realizowanych przez EFRR, który nie zawsze można ocenić pod względem ilościowym.

Natomiast w przypadku dawnej huty stali (Dortmund, Niemcy) realizacja projektu częściowo zależała od czynników zewnętrznych, na które ani państwa członkowskie, ani Komisja nie miały wpływu. Do połowy 2011 r. sprzedano jedynie 22% dostępnej powierzchni, co najprawdopodobniej ma związek z wystąpieniem kryzysu gospodarczego.

31.

Osiągnięcie zamierzonych wyników i skutków projektów rewitalizacji terenów zdegradowanych wymaga dużo czasu. Tworzenie miejsc pracy to cel długofalowy, zwłaszcza gdy projekty mają na celu poprawę warunków prowadzenia działalności gospodarczej.

32.

Komisja przyjmuje do wiadomości ustalenia Trybunału.

38.

Służby Komisji opublikowały ostatnio dokument roboczy (SWD(2012) 101 final/2) zawierający „Wytyczne dotyczące najlepszych praktyk w zakresie ograniczania zasklepienia gleby, przeciwdziałania temu procesowi lub jego kompensowania”. W dokumencie tym opisano różnorakie podejścia zastosowane w państwach członkowskich, które obejmują między innymi zapobieganie przekształcaniu terenów zielonych i późniejszemu zasklepieniu (części) ich powierzchni, jak również ponowne zagospodarowanie obszarów zabudowanych, na przykład terenów poprzemysłowych.

39.

Komisja stwierdza, że w co najmniej dwóch z pięciu skontrolowanych państw członkowskich istniały przepisy mające na celu promowanie tymczasowego wykorzystania zrewitalizowanych terenów zdegradowanych jako terenów niezagospodarowanych.

40.

Komisja stwierdza, że na realizację projektów wpływają ograniczone zasoby budżetowe na szczeblu krajowym lub regionalnym, dostępność rejestrów terenów zdegradowanych oraz trudności z ustaleniem właścicieli gruntu.

40. Tiret drugie

Komisja stwierdza, że przedstawiony przez nią wniosek dotyczący dyrektywy ramowej w sprawie gleby (COM(2006) 232) nakłada na państwa członkowskie obowiązek identyfikacji terenów zanieczyszczonych znajdujących się na ich terytoriach oraz publikacji wykazu owych terenów (proszę zapoznać się także z odpowiedzią Komisji dotyczącą pkt 24). Tereny poprzemysłowe to często tereny zanieczyszczone, przez co zostaną one umieszczone we wspomnianym wykazie.

43.

Komisja odsyła do swoich odpowiedzi dotyczących pkt 24 i 40, w których stwierdza, że dyrektywa ramowa w sprawie gleby nakłada na państwa członkowskie obowiązek identyfikacji terenów zanieczyszczonych znajdujących się na ich terytoriach oraz publikacji wykazu owych terenów.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 5

W przypadku Polski, w której realizowane są pewne inicjatywy na szczeblu lokalnym, wprowadzenie rejestru krajowego pozwoliłoby bez wątpienia na lepsze określenie priorytetów.

„Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030” przyjęta przez polski rząd w marcu 2012 r. zapewni jednakże koordynację planowania oraz zastosowanie zintegrowanego podejścia do terenów rewitalizowanych.

44.

Komisja odsyła do swojej odpowiedzi dotyczącej pkt 43.

Ramka 6

Komisja odsyła do swojej odpowiedzi dotyczącej pkt 40, tiret drugie.

45.

Kryteria wyboru dla projektów współfinansowanych z EFRR są ustalane przez komitety monitorujące, sprawujące nadzór nad poszczególnymi programami. Komisja zachęca do uwzględniania w kryteriach wyboru elementów takich jak wartość dodana, stosunek jakości do ceny oraz zrównoważenie środowiskowe, jednocześnie zalecając stosowanie istniejących dobrych praktyk.

Oprócz wprowadzania konkretnych instrumentów prawnych Komisja podejmuje także różnorakie inicjatywy mające na celu promowanie dobrych praktyk w tym zakresie. Przykładowo, komunikat Komisji „Polityka spójności i miasta: rola miast i aglomeracji w odniesieniu do wzrostu i zatrudnienia w regionach” (COM(2006) 385 wersja ostateczna) promuje rewitalizację zdegradowanych terenów przemysłowych zamiast wykorzystania terenów niezagospodarowanych, koordynację w zakresie zagospodarowania przestrzennego oraz zastosowanie polityki spójności w celu rozwiązywania problemów spowodowanych przez rozbudowę miast. Służby Komisji opracowały i opublikowały w internecie ekspertyzę dotyczącą wniosków z warsztatów zatytułowanych „Ponowne wykorzystanie terenów i budynków przemysłowych”, które odbyły się w ramach konferencji „Regiony na rzecz zmian gospodarczych” w 2010 r. Dokument ten zawiera przykłady dobrych praktyk.

45. Tiret pierwsze

Nadawanie priorytetów projektom oraz podejmowanie decyzji w sprawie stawki finansowania unijnego na poziomie projektu należy do kompetencji instytucji zarządzających programem.

48. Tiret drugie

Komisja przyznaje, że w przeszłości występowały niedociągnięcia przy ustalaniu wysokości dotacji, które częściowo wynikały z ówczesnych ram prawnych. W przypadku projektów z lat 2000–2006, generujących znaczne przychody netto maksymalne poziomy współfinansowania zostały ustalone zgodnie z art. 29 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999. Kwestię oceny luki w finansowaniu uregulowano w rozporządzeniu obowiązującym w okresie 2007–2013.

Ramka 7

W przypadku terenu rezerwy gruntu publicznego (Halton, Zjednoczone Królestwo) metodyka analizy luki w finansowaniu, stosowana począwszy od 2007 r., różni się od metodyki wykorzystywanej w okresie 2000–2006. Poziom współfinansowania z EFRR jest niższy od maksymalnej stawki interwencyjnej przewidzianej w art. 29 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999, w związku z czym przy jego obliczaniu w rzeczywistości uwzględniono potencjalne przyszłe przychody, zgodnie z brzmieniem obowiązujących przepisów.

Jeśli chodzi o tereny niezrealizowanej elektrowni jądowej (Arneburg, Niemcy), metodyka analizy luki w finansowaniu, stosowana począwszy od 2007 r., różni się od metodyki wykorzystywanej w okresie 2000–2006 (zob. art. 29 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999).

49.

Komisja przyznaje, że w przeszłości występowały niedociągnięcia przy ustalaniu wysokości dotacji, które częściowo wynikały z ówczesnych ram prawnych. W przypadku projektów generujących znaczne przychody netto maksymalne poziomy współfinansowania zostały ustalone zgodnie z art. 29 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999, które ma zastosowanie do trzech omawianych przypadków. Metodyka oceny luki w finansowaniu wynika z rozporządzenia obowiązującego w okresie 2007–2013.

49. Tiret pierwsze

Komisja zwraca uwagę na fakt, że w przypadku ośmiu spośród 15 skontrolowanych projektów, dla których beneficjent przeprowadził ocenę luki w finansowaniu, Trybunał nie dokonał żadnych ustaleń dotyczących ewentualnych przychodów pozyskiwanych w innych miejscach w ramach innych inwestycji realizowanych przez tego samego dewelopera.

ODPOWIEDZI KOMISJI

49. Tired drugie

Aby określić wartość rynkową gruntu konieczne jest dokonanie niezależnej wyceny. Komisja zwraca uwagę na fakt, że w przypadku 22 spośród 27 projektów objętych kontrolą Trybunał nie przedstawił żadnych ustaleń dotyczących tego rodzaju wyceny.

Ramka 8

W odniesieniu do dawnej kopalni węgla/koksowni (Sheffield, Zjednoczone Królestwo) Komisja odsyła do odpowiedzi dotyczącej ramki 7.

Ramka 9

W przypadku dawnej kopalni odkrywkowej (Rotherham, Zjednoczone Królestwo) możliwość włączenia kosztów zakupu gruntu do kosztów kwalifikowalnych należało ocenić według reguł mających zastosowanie do programu pomocy państwa zgodnie z zasadą nr 5 (rozporządzenie (WE) nr 1685/2000). W kontekście programu pomocy państwa wartość gruntu powinna wynosić zero lub, w niektórych przypadkach, stanowić równowartość rzeczywistej ceny zakupu lub wartości rynkowej w zależności od tego, która z nich jest niższa.

Komisja będzie także śledziła sprawę dawnej huty stali (Dortmund, Niemcy).

50.

Zasada „zanieczyszczający płaci” wynikająca z art. 191 ustęp 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) to zasada przewodnia, według której kształtowana jest polityka ochrony środowiska. Jest ona skierowana do podmiotów na poziomie UE, przy czym jednostki nie mogą bezpośrednio powoływać się na ten przepis TFUE w celu wyłączenia zastosowania przepisów krajowych na obszarze objętym polityką ochrony środowiska w sytuacji, gdy na podstawie tegoż artykułu nie przyjęto przepisów na szczeblu unijnym². Innymi słowy artykuł ten jest wiążący na poziomie państw członkowskich w takim zakresie, w jakim został on wdrożony na szczeblu UE za pośrednictwem aktów prawa wtórnego, takich jak dyrektywy (np. dyrektywa 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko, ramowa dyrektywa wodna 2000/60/WE, dyrektywa ramowa w sprawie odpadów 2008/98/WE, dyrektywa w sprawie odpadów kopalnianych 2006/21/WE, itp.).

Zgodnie z „Wytycznymi wspólnotowymi w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska”³, w razie braku tego rodzaju aktów prawa wtórnego na poziomie UE wdrożenie zasady „zanieczyszczający płaci” odbywa się w takim zakresie, w jakim przewidują to obowiązujące przepisy prawa krajowego.

² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 9 marca 2010 w sprawie C-378/08, pkt 46.

³ Dz.U. C 82 z 1.4.2008, s. 1.

51.

Do uwag zawartych w punkcie 50 należy również dodać, że przedstawiony przez Komisję wniosek dotyczący dyrektywy ramowej w sprawie gleby przewiduje utworzenie odpowiedniego mechanizmu ekonomicznego mającego na celu finansowanie weryfikacji oraz remediacji tzw. miejsc niczyich (tj. miejsc zanieczyszczonych, w przypadku których, przy zastosowaniu zasady „zanieczyszczający płaci”, nie da się ustalić osoby prawnej lub fizycznej odpowiedzialnej za zanieczyszczenie lub też osoba ta nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za zanieczyszczenie ani na mocy prawa krajowego, ani unijnego, albo też nie może ponosić kosztów ich weryfikacji i remediacji).

53.

Komisja zgadza się co do tego, że instytucje odpowiedzialne za realizację programów powinny zachować ostrożność w celu ograniczenia wspomnianego ryzyka.

54.

Projekty objęte kontrolą mają skomplikowany charakter, w szczególności w kontekście stosunków umownych pomiędzy sprzedającymi oraz deweloperami prowadzącymi inwestycje na zanieczyszczonych terenach, co zostało wykazane przez Trybunał w punktach 53–55.

Ramka 10

Komisja będzie śledziła sprawę dawnej huty stali (Dortmund, Niemcy).

55.

Komisja zawsze zaleca dokonanie wyceny gruntu (oraz budynków) przez niezależnego, uprawnionego eksperta lub należycie uprawniony organ urzędowy (reguła nr 5 wynikająca z rozporządzenia (WE) nr 1685/2000).

Ramka 11

Komisja będzie śledziła sprawę dawnych zakładów chemicznych (Widnes, Zjednoczone Królestwo) oraz dawnej kopalni węgla/koksowni (Sheffield, Zjednoczone Królestwo).

W odniesieniu do byłej kopalni odkrywkowej (Rotherham, Zjednoczone Królestwo) instytucja zarządzająca poinformowała Komisję o podjętych działaniach zmierzających do zawiadomienia o sprawie Homes and Community Agency (HCA), będącej nowym organem odpowiedzialnym za kwestie własnościowe.

ODPOWIEDZI KOMISJI

57.

Komisja twierdzi, że zamieszczanie klauzuli o zwrocie w decyzji o dotacji wydanej przez instytucję zarządzającą stanowi dobrą praktykę, która może zostać z korzyścią wprowadzona do przepisów krajowych poszczególnych państw członkowskich.

W okresie programowania 2000–2006 art. 29 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999 ograniczał możliwość dofinansowania ze środków UE projektów przynoszących dochody w zależności od realizowanego celu priorytetowego oraz sektora, którego dotyczyła dana inwestycja. Na okres 2007–2013 art. 55 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 przewiduje wspólne wytyczne dotyczące postępowania w przypadku uzyskania przychodów, które nie zostały uwzględnione w momencie składania wniosku projektowego. Dodatkowe wytyczne dotyczące standardowej metody obliczania luki w finansowaniu oraz projektów generujących przychody zostały przedstawione w 2008 r. w poradniku dotyczącym analizy kosztów i korzyści (AKK), który ma zastosowanie do wszystkich państw członkowskich, ale może też zostać dostosowany do szczególnych uwarunkowań występujących w konkretnych państwach. W związku z powyższym niektóre państwa członkowskie opracowały własne wytyczne w zakresie AKK, z czego wynikają zauważalne różnice pomiędzy poszczególnymi państwami. Czytelne i pełne wytyczne dotyczące projektów generujących przychody zostały opublikowane na początku okresu programowania 2007–2013 (COCOF 07/0074/09 i 08/0012/02).

58.

Komisja jest zdania, że w przypadku projektów, w których nie można oczekiwać przychodów lub jeśli nie mogą one zostać obliczone w momencie zatwierdzenia projektu, instytucja zarządzająca powinna mieć możliwość sprawdzenia, czy przychody zostały uzyskane po zakończeniu projektu. Okres wskazany w rozporządzeniu jest odpowiedni, ponieważ stanowi wyważony kompromis pomiędzy potrzebą przeprowadzenia kontroli ewentualnych przychodów w przypadku ich uzyskania oraz uzasadnionymi oczekiwaniami instytucji zarządzającej i beneficjentów w zakresie możliwości zamknięcia projektów bezpośrednio po ich zakończeniu.

WNIOSKI I ZALECENIA

59.

Rewitalizacja zdegradowanych terenów powojennych i przemysłowych stanowi pierwszy krok w stronę zwiększenia atrakcyjności danego regionu. Jest ona warunkiem wstępnym pozwalającym na podejmowanie działań sprzyjających tworzeniu miejsc pracy.

60.

Realizacja niektórych projektów uległa opóźnieniu ze względu na ograniczenia finansowe wprowadzone w kontekście kryzysu gospodarczego. Należy dodać, że długofalowym celem owych projektów jest tworzenie miejsc pracy.

61.

Stosowanie zasady „zanieczyszczający płaci” stanowi w praktyce poważne wyzwanie. Często nie udaje się skłonić osoby fizycznej lub prawnej odpowiedzialnej za spowodowanie zanieczyszczenia do poniesienia kosztów jego usunięcia, ponieważ w wielu przypadkach taki podmiot albo już nie istnieje, albo jest w stanie wykazać, że w czasie powstania zanieczyszczenia przestrzegał obowiązujących w tym zakresie przepisów.

62.

Komisja twierdzi, że zamieszczanie klauzuli o zwrocie w decyzji o dotacji wydanej przez instytucję zarządzającą stanowi dobrą praktykę, która może zostać z korzyścią wprowadzona do przepisów krajowych poszczególnych państw członkowskich.

ODPOWIEDZI KOMISJI

64.

Poświadczenie uznaje się za dobrą praktykę. Jednakże brak poświadczenia czy różnice pomiędzy krajowymi wartościami progowymi zanieczyszczenia gleby nie oznaczają automatycznie, że prace w zakresie oczyszczania i rewitalizacji nie zostały wykonane właściwie. Przedstawiony przez Komisję wniosek dotyczący dyrektywy ramowej w sprawie gleby (COM(2006) 232) zawiera definicję „obszaru zanieczyszczonego” oraz wymóg sporządzenia wykazu takich obszarów znajdujących się na terytorium poszczególnych państw członkowskich.

65.

Realizacja projektów zawsze odbywa się w warunkach niepewności ekonomicznej, a spowolnienie gospodarcze przy jednoczesnym podjęciu działań na rzecz zmniejszenia deficytu budżetowego na szczeblu krajowym wpływa na priorytety w zakresie polityki publicznej.

Koncepcja „zintegrowanego planu rozwoju obszarów miejskich” wynika ze strategicznych wytycznych Wspólnoty oraz art. 44 rozporządzenia (WE) nr 1828/2006. Instrument inżynierii finansowej JESSICA może zostać wykorzystany wyłącznie na obszarach, dla których opracowano taki plan. Oprócz tego, zgodnie z art. 8 rozporządzenia (WE) nr 1080/2006, EFRR może wspierać rozwój zintegrowanych i zrównoważonych strategii mających na celu ograniczenie wysokiej koncentracji problemów gospodarczych, ekologicznych oraz społecznych na obszarach miejskich, między innymi przez rekultywację środowiska fizycznego oraz rewitalizację obszarów przemysłowych.

Zalecenie 1 dla państw członkowskich

Komisja zgadza się z tym zaleceniem dla państw członkowskich i już wystąpiła o wprowadzenie wymogu stosowania zintegrowanej koncepcji rozwoju zarówno we wspólnotowych ramach strategicznych, jak i w rozporządzeniu Komisji.

Zalecenie 1 a) dla Komisji

Komisja zgadza się z tym zaleceniem Trybunału, przy czym podkreśla, że w 2006 r. przedstawiła wniosek dotyczący dyrektywy ramowej w sprawie gleby (COM(2006) 232), wyznaczającej podstawę prawną do wprowadzenia norm UE w odniesieniu do definicji terenów zanieczyszczonych, określenia wiążącego się z nimi ryzyka oraz metodyki prowadzenia działań remediacyjnych.

Dyrektywa ta służyłaby harmonizacji definicji pojęcia „teren zanieczyszczony” w całej UE oraz wprowadziłaby między innymi wymóg, by państwa członkowskie podejmowały działania naprawcze w odniesieniu do zanieczyszczonych terenów. Dyrektywa ta również umożliwiłaby Komisji wprowadzenie – w razie zaistnienia takiej potrzeby oraz w następstwie przeprowadzenia wymiany informacji z państwami członkowskimi – wspólnych technicznych parametrów oceny zagrożenia związanego z zanieczyszczeniem gleby.

Komisja pragnie podkreślić, że przyjęcie szczegółowych przepisów unijnych dotyczących gleby zależy od działań podejmowanych przez współustawodawców.

Zalecenie 1 b) dla Komisji

Tereny zdegradowane są dosyć często położone w obrębie terenów miejskich. Już teraz Komisja promuje ideę zintegrowanego zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich poprzez istniejące główne programy. Podejście to będzie bardziej intensywnie upowszechniane w latach 2014–2020 ze względu na wprowadzenie wymogu, by co najmniej 5% alokacji z EFRR przypadającej na poszczególne państwa członkowskie było przeznaczone na zintegrowane działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich. Promowanie zintegrowanego rozwoju obszarów miejskich odbywa się także za pośrednictwem instrumentu inżynierii finansowej JESSICA, który może być wykorzystany pod warunkiem opracowania planu zintegrowanego rozwoju obszarów miejskich.

Oprócz tego Komisja zdecydowanie opowiada się za tym, by państwa członkowskie uznały rewitalizację terenów zdegradowanych za kluczową część zintegrowanego podejścia do rozwoju obszarów miejskich ze względu na fakt, że „rewitalizacja terenów zdegradowanych” została uwzględniona w jednym z czterech priorytetów inwestycyjnych dotyczących obszarów miejskich.

Wspólna odpowiedź do punktów 66. i 67.

Na realizację projektów rewitalizacyjnych w każdym przypadku wpływają czynniki zewnętrzne, niezależne od instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie programami, takie jak ograniczone środki pochodzące z budżetu krajowego lub budżetów na szczeblu regionalnym czy też niejasności dotyczące własności gruntów.

Dyrektywa ramowa w sprawie gleby (COM(2006) 232) nakładałaby na państwa członkowskie obowiązek identyfikacji terenów zanieczyszczonych znajdujących się na ich terytoriach oraz publikacji wykazu tych terenów. Tereny przemysłowe to często tereny zanieczyszczone, przez co zostaną one umieszczone we wspomnianym wykazie.

68.

Kryteria wyboru dla projektów współfinansowanych z EFRR są ustalane przez komitety monitorujące, sprawujące nadzór nad poszczególnymi programami. Komisja zachęca do uwzględniania w kryteriach wyboru takich elementów, jak wartość dodana, stosunek jakości do ceny oraz zrównoważenie środowiskowe, jednocześnie zalecając stosowanie istniejących dobrych praktyk.

Poza wspomnianymi ramami prawnymi Komisja podjęła także inne inicjatywy mające na celu promowanie dobrych praktyk, na przykład przez zachęcanie do prowadzenia rewitalizacji zdegradowanych terenów przemysłowych zamiast wykorzystania terenów niezagospodarowanych oraz koordynacji zagospodarowania przestrzennego.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zalecenie 2 b) dla państw członkowskich

Komisja przypomina, że jej służby opublikowały ostatnio dokument roboczy (SWD(2012) 101 final/2) zawierający „Wytyczne dotyczące najlepszych praktyk w zakresie ograniczania zasklepienia gleby, przeciwdziałania temu procesowi lub jego kompensowania”. W dokumencie tym opisano różnorakie podejścia zastosowane w państwach członkowskich, które obejmują między innymi zapobieganie przekształcaniu terenów zielonych i późniejszemu zasklepieniu (części) ich powierzchni, jak również ponowne zagospodarowanie obszarów zabudowanych, na przykład terenów poprzemysłowych.

Zalecenie 2 dla Komisji oraz państw członkowskich

Poza wspomnianymi ramami prawnymi Komisja podjęła także inne inicjatywy mające na celu promowanie dobrych praktyk, na przykład przez zachęcanie do prowadzenia rewitalizacji zdegradowanych terenów poprzemysłowych zamiast wykorzystania terenów niezagospodarowanych oraz koordynacji zagospodarowania przestrzennego.

70.

Komisja zgadza się, że w przeszłości występowały niedociągnięcia przy ustalaniu wysokości dotacji, które częściowo wynikały z ówczesnych ram prawnych. W przypadku projektów z lat 2000–2006, generujących znaczne przychody netto, maksymalne poziomy współfinansowania zostały ustalone zgodnie z art. 29 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999. Metodyka oceny luki w finansowaniu wynika z rozporządzenia obowiązującego w okresie 2007–2013.

71.

Komisja twierdzi, że zamieszczanie klauzuli o zwrocie w decyzji o dotacji wydanej przez instytucję zarządzającą stanowi dobrą praktykę, która może zostać z korzyścią wprowadzona do przepisów krajowych poszczególnych państw członkowskich. Ponieważ to instytucje zarządzające wydają decyzje o przyznaniu dotacji, powinny one również, zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego, monitorować przypadki zastosowania klauzuli o zwrocie, podobnie jak czynią to w odniesieniu do procesu wdrażania projektów.

Komisja jest zdania, że w przypadku projektów, co do których nie można oczekiwać przychodów lub jeśli nie mogą one zostać obliczone w momencie zatwierdzenia projektu, instytucja zarządzająca powinna mieć możliwość sprawdzenia, czy po zakończeniu projektu uzyskane zostały przychody. Okres wskazany w rozporządzeniu jest odpowiedni, ponieważ stanowi on wyważony kompromis pomiędzy potrzebą przeprowadzenia kontroli ewentualnych przychodów w przypadku ich faktycznego uzyskania oraz uzasadnionymi oczekiwaniami instytucji zarządzającej i beneficjentów w zakresie możliwości zamknięcia projektów bezpośrednio po ich zakończeniu.

72.

Komisja zwraca uwagę na fakt, że instytucje odpowiedzialne za realizację programów powinny zachować ostrożność w celu ograniczenia wspomnianego wyżej ryzyka związanego ze znacznym stopniem złożoności umów pomiędzy podmiotami zanieczyszczającymi, właścicielami gruntów oraz deweloperami.

Komisja zawsze zaleca dokonanie wyceny gruntu (oraz budynków) przez niezależnego, uprawnionego eksperta lub należycie uprawniony organ urzędowy (reguła 5 wynikająca z rozporządzenia (WE) nr 1685/2000).

73.

Komisja zgadza się, że organy krajowe są zawsze zobowiązane do przestrzegania zasad dotyczących pomocy państwa, ponieważ stanowią one część wymogów prawnych odnoszących się do funduszy strukturalnych.

Zalecenie 3 e) dla państw członkowskich

Komisja twierdzi, że zamieszczanie klauzuli o zwrocie w decyzji o dotacji wydanej przez instytucję zarządzającą stanowi dobrą praktykę, która może zostać z korzyścią wprowadzona do przepisów krajowych poszczególnych państw członkowskich. Ponieważ to instytucje zarządzające wydają decyzje o przyznaniu dotacji, powinny one również, zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego, monitorować przypadki zastosowania klauzuli o zwrocie, podobnie jak czynią to w odniesieniu do procesu wdrażania projektów.

Zalecenie 3 a) dla Komisji

W odniesieniu do określenia wspólnych reguł dotyczących zastosowania zasady „zanieczyszczający płaci”, Komisja uważa, że zasady te zostały już wprowadzone.

Zalecenie 3 b) dla Komisji

Komisja przystąpiła już do realizacji tego zalecenia Trybunału. Przestrzeganie zasad pomocy państwa zawsze stanowiło obowiązujący wymóg prawny. W okresie programowania 2007–2013 ramy prawne wyznaczone przez Komisję wymagają uwzględnienia metodyki analizy luki finansowej. Na początku okresu programowania Komisja, w porozumieniu z państwami członkowskimi, przedstawiła wyraźne i pełne wytyczne na temat projektów przynoszących dochody (COCOF 07/0074/09 i 08/0012/02).

Europejski Trybunał Obrachunkowy

Sprawozdanie specjalne nr 23/2012

Czy w ramach działań strukturalnych UE skutecznie wspierano rewitalizację zdegradowanych terenów przemysłowych i powojсковych?

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej

2013 — 55 str. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-104-6

doi:10.2865/58707

JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

Publikacje bezpłatne:

- w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- w przedstawicielstwach i delegaturach Unii Europejskiej (dane kontaktowe można uzyskać pod adresem <http://ec.europa.eu> lub wysyłając faks pod numer +352 2929-42758)

Publikacje płatne:

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

Płatne subskrypcje (np. *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej*, zbiory orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej):

- u dystrybutorów Urzędu Publikacji Unii Europejskiej (http://publications.europa.eu/others/agents/index_pl.htm)

W CAŁEJ EUROPIE ROŚNIE LICZBA OPUSZCZONYCH TERENÓW POPRZEMYSŁOWYCH I POWOJSKOWYCH (TZW. TERENÓW ZDEGRADOWANYCH), KTÓRE WYMAGAJĄ REWITALIZACJI. WIELE Z TYCH TERENÓW JEST ZANIECZYSZCZONYCH. DZIAŁANIA STRUKTURALNE UE SPRZYJAJĄ REWITALIZACJI TERENÓW ZDEGRADOWANYCH, ABY CHRONIĆ ZDROWIE LUDZKIE I ŚRODOWISKO NATURALNE ORAZ ABY MINIMALIZOWAĆ NIEKONTROLOWANE ROZRASTANIE SIĘ MIAST.

TRYBUNAŁ OCENIŁ, CZY ZREALIZOWANO CELE ZAKŁADANE W PROJEKTACH REWITALIZACJI FINANSOWANYCH PRZEZ UE, CZY WSPARCIE UNIJNE PRZYZNAWANO NA PODSTAWIE SOLIDNYCH KRYTERIÓW ORAZ CZY WYNIKI OSIĄGANO NAJNIŻSZYM KOSZTEM DLA BUDŻETU UNII.



EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji

ISBN 978-92-9241-104-6



9 789292 411046