



TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

Relatório Especial n.º 23

2012

ISSN 1831-0982

AS AÇÕES ESTRUTURAIS DA UE FORAM
BEM-SUCEDIDAS NO APOIO À **RECUPERAÇÃO**
DOS ESPAÇOS INDUSTRIAIS E MILITARES
ABANDONADOS?



Relatório Especial n.º 23 // 2012

AS AÇÕES ESTRUTURAIS DA UE FORAM BEM-SUCEDIDAS NO APOIO À RECUPERAÇÃO DOS ESPAÇOS INDUSTRIAIS E MILITARES ABANDONADOS?

(apresentado nos termos do n.º 4, segundo parágrafo, do artigo 287.º do TFUE)

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
Correio: eca-info@eca.europa.eu
eletrónico: <http://eca.europa.eu>

Relatório Especial n.º 23 // 2012

Encontram-se disponíveis outras informações sobre a União Europeia na rede Internet, via servidor Europa (<http://europa.eu>)

Uma ficha catalográfica figura no fim desta publicação
Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2013

ISBN 978-92-9241-105-3
doi:10.2865/59367

© União Europeia, 2012
Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

Printed in Luxembourg

ÍNDICE

Pontos

GLOSSÁRIO

I-IV **SÍNTESE**

1-12 **INTRODUÇÃO**

1-3 **ESPAÇOS ABANDONADOS NA UNIÃO EUROPEIA**

4-6 **INTERVENÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA PARA A RECUPERAÇÃO DOS ESPAÇOS INDUSTRIAIS E MILITARES ABANDONADOS**

7-12 **AÇÕES ESTRUTURAIS DA UNIÃO EUROPEIA COFINANCIAM A RECUPERAÇÃO DOS ESPAÇOS ABANDONADOS**

13-17 **ÂMBITO E OBJETIVOS DA AUDITORIA**

18-58 **OBSERVAÇÕES**

18-34 **OS PROJETOS DE RECUPERAÇÃO COFINANCIADOS PELA UNIÃO EUROPEIA ALCANÇARAM OS SEUS OBJETIVOS?**

22-25 RESULTADOS DA REPARAÇÃO DOS DANOS NEM SEMPRE SÃO DEVIDAMENTE CERTIFICADOS

26-30 A MAIORIA DOS PROJETOS ALCANÇOU OS OBJETIVOS EM TERMOS DE REALIZAÇÕES FÍSICAS, MAS EM MUITOS CASOS A OCUPAÇÃO FUTURA PRETENDIDA DOS TERRENOS E EDIFÍCIOS REABILITADOS AINDA NÃO SE CONCRETIZOU

31 ATIVIDADES ECONÓMICAS CRIARAM MENOS EMPREGOS DO QUE O ESPERADO

32-34 TODOS OS PROJETOS POSSUÍAM ALGUMAS CARACTERÍSTICAS ESSENCIAIS QUE FAVORECIAM A SUA SUSTENTABILIDADE

35-45 **A ORIENTAÇÃO DO APOIO DA UNIÃO EUROPEIA PARA A RECUPERAÇÃO DOS ESPAÇOS INDUSTRIAIS E MILITARES BASEAVA-SE EM CRITÉRIOS SÓLIDOS?**

37-42 TODOS OS ESTADOS-MEMBROS POSSUEM UMA POLÍTICA DE RECUPERAÇÃO DOS ESPAÇOS ABANDONADOS BASEADA EM VÁRIOS PRINCÍPIOS RECONHECIDOS...

43-44 ... MAS A FALTA DE REGISTOS EXAUSTIVOS E ADEQUADOS DOS ESPAÇOS ABANDONADOS QUE ABRANJAM IGUALMENTE OS SÍTIOS CONTAMINADOS COMPLICA A DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES

45 É POSSÍVEL FAZER MAIS PARA PROMOVER AS MELHORES PRÁTICAS EM MATÉRIA DE RECUPERAÇÃO

46-58 OS RESULTADOS FORAM OBTIDOS COM O MENOR CUSTO POSSÍVEL PARA O ORÇAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA?

48 A NECESSIDADE DE APOIO PÚBLICO, INCLUINDO OS FUNDOS DA UE, NEM SEMPRE FOI AVALIADA E...

49 ... NOS CASOS EM QUE SÃO REALIZADAS, AS AVALIAÇÕES DOS DÉFICES DE FINANCIAMENTO APRESENTAM INSUFICIÊNCIAS

50-55 AUTORIDADES CONSCIENTES DO PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR, MAS EM NENHUM CASO O POLUIDOR SUPORTOU OS CUSTOS TOTAIS DA DESCONTAMINAÇÃO

56 REGRAS DOS AUXÍLIOS ESTATAIS NÃO FORAM DEVIDAMENTE APLICADAS

57-58 EXISTEM POUCAS POSSIBILIDADES DE REAVER O APOIO PÚBLICO QUANDO OS PROJETOS DE RECUPERAÇÃO GERAM MAIS RECEITAS DO QUE O PREVISTO

59-73 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

59-63 CONCLUSÃO GERAL

64-65 REALIZAÇÃO DOS OBJETIVOS DE RECUPERAÇÃO DOS ESPAÇOS INDUSTRIAIS E MILITARES

66-68 CRITÉRIOS PARA A AFETAÇÃO DO APOIO DA UNIÃO EUROPEIA À RECUPERAÇÃO DOS ESPAÇOS INDUSTRIAIS E MILITARES

69-73 CUSTO DOS RESULTADOS OBTIDOS

ANEXO I — FINANCIAMENTO DA RECUPERAÇÃO DOS ESPAÇOS INDUSTRIAIS E MILITARES (PERÍODOS 2000-2006 E 2007-2013) PELAS AÇÕES ESTRUTURAIS

ANEXO II — AMOSTRA DOS 27 PROJETOS AUDITADOS

RESPOSTAS DA COMISSÃO

GLOSSÁRIO

Ações estruturais: no presente relatório, as intervenções do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e do Fundo de Coesão.

AEA: Agência Europeia do Ambiente. Os membros da AEA são os 27 Estados-Membros da União Europeia e a Islândia, o Listenstaine, a Noruega, a Suíça e a Turquia.

Área verde: terreno não urbanizado numa cidade ou zona rural, utilizado para a agricultura, o paisagismo ou abandonado à natureza.

Autoridade de gestão: entidade pública nacional, regional ou local ou organismo público ou privado designado pelo Estado-Membro para gerir um programa operacional.

Beneficiário: pessoa coletiva pública ou privada que recebe apoio do FEDER ou do Fundo de Coesão para recuperar um espaço abandonado (por vezes também designado por «promotor» ou «promotor imobiliário» no presente relatório). Frequentemente, o beneficiário vende ou arrenda parcelas de terreno ou edifícios a investidores após a recuperação do espaço.

Concerted Action on Brownfield and Economic Regeneration Network (Cabernet): rede europeia de peritos que se dedica às questões levantadas pela recuperação dos espaços abandonados. Tem o objetivo de melhorar a reabilitação desses espaços no contexto do desenvolvimento sustentável, através da partilha de experiências ao nível europeu, da oferta de novas ferramentas e estratégias de gestão e de um quadro para as atividades de investigação coordenadas. A rede Cabernet era inicialmente apoiada pela União Europeia no âmbito do quinto programa-quadro de Investigação.

Espaço abandonado: espaço afetado pela anterior utilização que lhe foi dada (para efeitos do presente relatório, industrial ou militar) ou aos terrenos vizinhos; está degradado ou subutilizado e necessita de uma intervenção para voltar a ter uma utilização benéfica. Pode ou não estar contaminado.

Fundo de Coesão (FC): instrumento financeiro concebido para reforçar a coesão económica e social através do financiamento de projetos nos domínios do ambiente e dos transportes nos Estados-Membros cujo PNB *per capita* é inferior a 90% da média da União Europeia.

Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER): instrumento financeiro destinado a promover a coesão económica e social entre as regiões da União Europeia. As intervenções do FEDER são, na sua maioria, executadas através de programas operacionais que englobam um grande número de projetos.

Grande projeto: projeto que necessita de cofinanciamento do FEDER ou do Fundo de Coesão, cujo custo total ultrapassa os 50 milhões de euros. Estes projetos englobam normalmente múltiplos trabalhos, atividades ou serviços destinados a realizar uma tarefa indivisível de natureza económica ou técnica precisa, com objetivos claramente definidos.

Método do défice de financiamento: método que pretende garantir que os projetos geradores de receitas recebem apenas os recursos públicos necessários, evitando assim o sobrefinanciamento injustificado. A subvenção não pode exceder o valor do custo depois de deduzido o valor do rendimento líquido do projeto.

Network for Industrially Contaminated Land in Europe (Nicole): fórum sobre a gestão de terrenos contaminados na Europa. O objetivo do fórum é promover a cooperação entre a indústria, as instituições académicas e os prestadores de serviços para o desenvolvimento e a utilização de tecnologias sustentáveis para a gestão de terrenos contaminados por atividades industriais e comerciais. A rede Nicole era inicialmente apoiada pela União Europeia no âmbito do quarto programa-quadro de Investigação.

Parceria público-privada: entidade detida conjuntamente pelo setor público e privado, criada para realizar trabalhos de recuperação.

Período de programação: quadro plurianual no âmbito do qual são programadas e executadas as despesas dos fundos estruturais e do Fundo de Coesão.

Programa operacional (PO): programa de investimentos de um Estado-Membro que recebe fundos estruturais, aprovado pela Comissão, que assume a forma de um conjunto coerente de prioridades que englobam ações plurianuais.

Recuperação/reparação dos danos/reabilitação: como entendida no presente relatório, a recuperação dos espaços industriais e militares pode consistir em dois tipos de ações, dependendo do estado do espaço:

- a) reparação dos danos: ação destinada a estabilizar o terreno e a remover, controlar, conter ou reduzir os poluentes do solo, das águas de superfície, das águas subterrâneas, da vegetação e dos edifícios para que um espaço degradado deixe de colocar riscos significativos para os seres humanos ou o ambiente, tendo em conta a sua utilização atual e a utilização futura aprovada;
- b) reabilitação: ação desenvolvida num sítio não contaminado, ou como segunda fase num espaço onde os danos foram reparados, para preparar o terreno e os edifícios para a sua utilização final pretendida. A reabilitação pode incluir a demolição de edifícios antigos, o paisagismo, a divisão do terreno e a instalação de infraestruturas básicas, como serviços públicos e estradas, e, por vezes, trabalhos de construção.

Sítio contaminado: sítio em que se verifica uma presença confirmada, causada pela atividade humana, de substâncias perigosas a um tal nível que se considera que constituem um risco significativo para a saúde humana ou o ambiente. Esse risco é avaliado tomando em consideração a utilização atual e a utilização futura aprovada do terreno. As categorias mais frequentes de sítios contaminados são os espaços industriais e militares abandonados, os aterros e os terrenos agrícolas.

SÍNTESE

I.

Nas últimas décadas, ficaram disponíveis cada vez mais espaços industriais e militares degradados (os chamados espaços abandonados). Estima-se que o número destes espaços na Europa oscile entre umas centenas nos pequenos Estados-Membros e algumas centenas de milhares nos Estados-Membros de maior dimensão, com um rico passado industrial. Muitos espaços abandonados estão contaminados. As ações estruturais da União Europeia promovem a sua recuperação e reutilização, de forma a proteger a saúde humana e o ambiente, bem como a atenuar a expansão urbana.

II.

Na sua auditoria, o Tribunal avaliou se os objetivos dos projetos foram alcançados, se a orientação do apoio da União Europeia se baseava em critérios sólidos e se os resultados foram obtidos ao menor custo para o orçamento da União. O Tribunal auditou diretamente o desempenho de 27 projetos de recuperação e examinou os instrumentos de recuperação dos espaços abandonados de que os Estados-Membros dispõem, que constituem o quadro das intervenções específicas cofinanciadas.

III.

O Tribunal concluiu que:

- a) os resultados dos trabalhos de reparação dos danos nem sempre são devidamente certificados e existem grandes discrepâncias entre os valores nacionais de verificação da contaminação do solo. Embora a maioria dos projetos tenha alcançado os seus objetivos em termos de realizações físicas, em muitos casos a ocupação futura pretendida dos terrenos e edifícios reabilitados não se concretizou e a criação de empregos foi inferior à esperada. Os modestos resultados obtidos devem-se principalmente a dois fatores: a recessão económica e a falta de uma análise sólida do mercado para justificar o desenvolvimento urbanístico dos espaços — ou o facto de essa análise ter sido ignorada. Todos os projetos possuíam algumas características essenciais que contribuem para a sua sustentabilidade a mais longo prazo, mas apenas dois terços estavam incluídos num plano de desenvolvimento integrado;
- b) em todos os Estados-Membros, a política relativa aos espaços abandonados é executada principalmente através de instrumentos de planeamento local, que promovem a aplicação de algumas das melhores práticas fundamentais, nomeadamente a recuperação dos espaços abandonados em vez da ocupação de áreas verdes, mas é raro que se fomente a utilização intermédia dos espaços abandonados. Contudo, a falta de registos exaustivos e adequados dos espaços abandonados que abrangem igualmente os sítios contaminados complica a definição de prioridades. Os regulamentos dos fundos estruturais não exigem um plano de desenvolvimento integrado e a reutilização dos espaços abandonados em vez das áreas verdes não é devidamente apoiada;
- c) os resultados poderiam ter sido obtidos a um menor custo para os orçamentos nacionais e da União Europeia, pois em nove projetos a subvenção não foi justificada por uma avaliação das receitas e observaram-se insuficiências em metade dos casos em que esta avaliação foi efetuada. Os fundos nacionais e da União suportaram igualmente uma parte dos custos da reparação dos danos ambientais, uma vez que o princípio do poluidor-pagador não foi plenamente aplicado e determinadas regras dos auxílios estatais foram ignoradas. As disposições dos regulamentos dos fundos estruturais e as cláusulas específicas das decisões de financiamento dos projetos de recuperação não permitem suficientes possibilidades para reaver as ajudas públicas caso os projetos gerem mais receitas do que o esperado.

SÍNTESE

IV.

O Tribunal recomenda que:

- a) os Estados-Membros solicitem aos promotores que efetuem uma análise de mercado e ponderem as opções pertinentes para a possível utilização futura dos espaços abandonados. Deverão exigir que os projetos de recuperação desses espaços estejam incluídos num plano de desenvolvimento integrado e que os resultados da reparação dos danos sejam certificados por uma autoridade competente ou por um organismo acreditado;
- b) os Estados-Membros ponderem definir estratégias para a recuperação dos espaços abandonados com metas claras; evitem a utilização de áreas verdes exceto quando for estritamente necessário e, caso contrário, exijam a aplicação de medidas de compensação; prevejam medidas aplicáveis aos espaços problemáticos que sejam propriedade privada e em que o proprietário não tome as medidas necessárias e ponderem incrementar a utilização intermédia dos espaços recuperados como áreas verdes, bem como criar registos dos espaços abandonados e dos sítios contaminados com informações normalizadas suficientes para definir as prioridades das intervenções;
- c) os Estados-Membros avaliem em profundidade o défice de financiamento de cada projeto. Deverão exigir que a aplicação do princípio do poluidor-pagador seja condição da concessão do financiamento da UE e deverão aplicar as disposições dos regimes de auxílio estatal acordadas com a Comissão. Deverão incluir uma cláusula de reembolso em todas as decisões de financiamento dos projetos de recuperação que permita a possibilidade de reavaliarem o desempenho financeiro dos projetos em função da sua evolução durante um período mais extenso (por exemplo, 15 anos) e de reaverem a totalidade ou parte de uma subvenção caso o projeto tenha gerado receitas superiores ao previsto. A Comissão deverá acompanhar a aplicação dessas cláusulas de reembolso;
- d) a Comissão, em colaboração com os Estados-Membros e com base em provas científicas e nas melhores práticas, proponha normas da União para a definição de sítios contaminados e a importância dos riscos que colocam para o ambiente e a saúde, bem como uma metodologia para a definição de normas de reparação dos danos específicas para cada espaço, tendo em conta a sua utilização definitiva. Deverá promover a aplicação de um método de desenvolvimento integrado, exigindo que os projetos de recuperação dos espaços abandonados cofinanciados sejam incluídos num plano de desenvolvimento integrado;
- e) a Comissão e os Estados-Membros apoiem a aplicação das melhores práticas na recuperação dos espaços abandonados e deem preferência à recuperação desses espaços em vez da utilização de áreas verdes.



Foto 1 — Renovação de torre emblemática numa central elétrica degradada que está a ser convertida num centro artístico e cultural no centro da cidade (Łódź, Polónia)

INTRODUÇÃO

ESPAÇOS ABANDONADOS NA UNIÃO EUROPEIA

1. Nas últimas décadas, ficaram disponíveis cada vez mais espaços industriais e militares degradados (os chamados espaços abandonados). Estima-se que o número destes espaços na Europa oscile entre umas centenas nos pequenos Estados-Membros com uma leve herança industrial e algumas centenas de milhares nos Estados-Membros de maior dimensão, com um rico passado industrial¹. Estes espaços encontram-se frequentemente em regiões e zonas urbanas em declínio económico e social. A recuperação dos espaços industriais e militares abandonados tem importantes repercussões ambientais, económicas e sociais.



Foto 2 — Tubo para a injeção de líquidos de limpeza em solo poluído numa siderurgia (Dunaujvaros, Hungria)

2. Muitos espaços abandonados estão contaminados e a limpeza desta herança exigirá um esforço concertado nas próximas décadas. A Agência Europeia do Ambiente (AEA) estima em 250 000 o número de sítios contaminados e em 3 milhões o número de sítios potencialmente contaminados, onde será necessário investigar para determinar se é preciso reparar os danos. Em cerca de 70% dos casos, a contaminação foi provocada pela utilização militar ou industrial².

¹ Cabernet (2006), *Sustainable Brownfield Regeneration* (Recuperação sustentável dos espaços abandonados) (com base em dados recolhidos pelos Estados-Membros entre finais da década de 1990 e início da década de 2000).

² AEA (2007), *Progress in management of contaminated sites* (Progressos registados na gestão dos sítios contaminados) (CSI 015). Outras fontes de contaminação são os aterros e as atividades agrícolas.

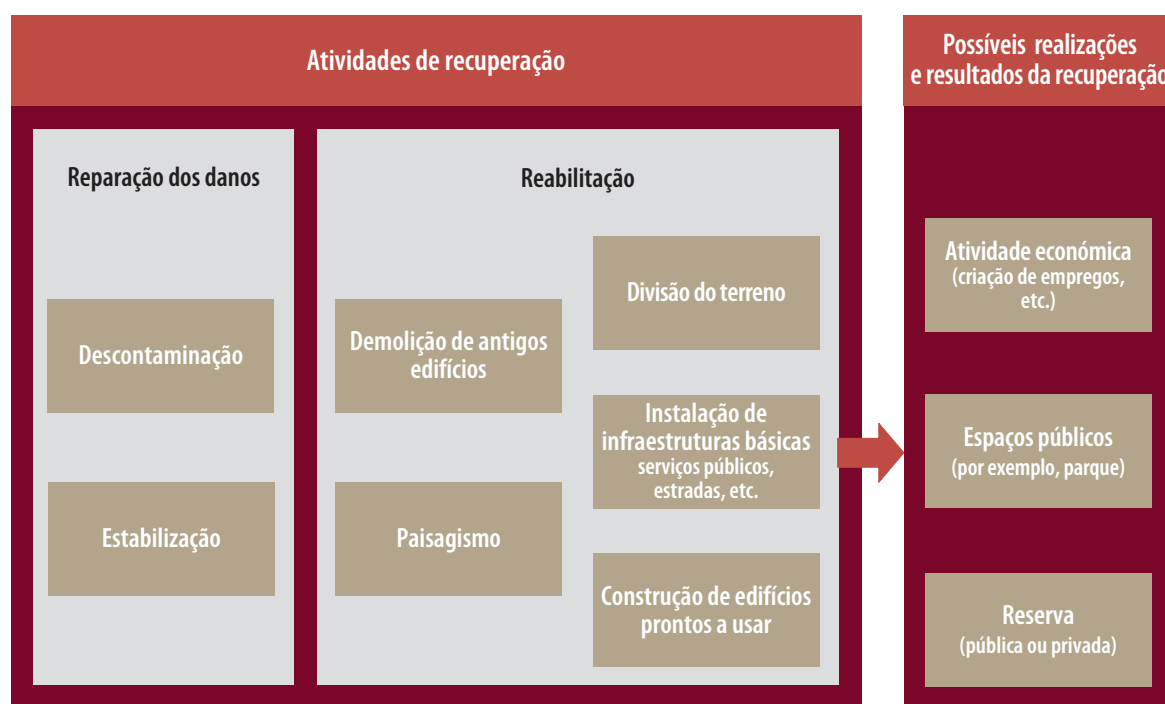
3. A recuperação dos espaços abandonados pode ter diferentes realizações e resultados: atividades económicas, espaços públicos ou reservas fundiárias. No caso das atividades económicas, a reabilitação consiste na construção de edifícios ou na preparação das parcelas para venda aos investidores, o que pode ser feito por um promotor privado ou público. Prevê-se que apenas as atividades económicas criem empregos (ver **gráfico 1**).

INTERVENÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA PARA A RECUPERAÇÃO DOS ESPAÇOS INDUSTRIAIS E MILITARES ABANDONADOS

4. Nos Estados-Membros, a recuperação é considerada como uma dimensão da política ambiental e de desenvolvimento do espaço.

GRÁFICO 1

ATIVIDADES DE RECUPERAÇÃO DOS ESPAÇOS INDUSTRIAIS E MILITARES E POSSÍVEIS REALIZAÇÕES E RESULTADOS



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

5. As diretivas ambientais da União Europeia são especialmente pertinentes nos casos em que existe um problema de contaminação num sítio. Essas diretivas incidem na prevenção da contaminação³ e na gestão e no controlo das águas de superfície e subterrâneas⁴.
6. A política de coesão promove um método de desenvolvimento integrado e a reutilização dos espaços abandonados em vez das áreas verdes⁵.



Foto 3 — Preparação de novas estruturas numa antiga central elétrica (Łódź, Polónia)

³ Diretiva 2008/1/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de janeiro de 2008 (JO L 24 de 29.1.2008, p. 8) que revoga a Diretiva 96/61/CE do Conselho, de 24 de setembro de 1996, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição (JO L 257 de 10.10.1996, p. 26). Diretiva 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, relativa às emissões industriais (JO L 334 de 17.12.2010, p. 17) e Diretiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004, relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais (JO L 143 de 30.4.2004, p. 56).

⁴ Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2000, que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água (JO L 327 de 22.12.2000, p. 1) e Diretiva 2006/118/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa à proteção das águas subterrâneas contra a poluição e a deterioração (JO L 372 de 27.12.2006, p. 19).

⁵ Decisão 2006/702/CE do Conselho, de 6 de outubro de 2006, relativa às orientações estratégicas comunitárias em matéria de coesão (JO L 291 de 21.10.2006, p. 11); COM(2004) 60 final. Para uma estratégia temática sobre ambiente urbano; COM(1999) 344 final. Os fundos estruturais e a sua coordenação com o Fundo de Coesão. Orientações para programas no período de 2000 a 2006; orientações da Comissão para a iniciativa comunitária URBAN II adotadas em 28 de abril de 2000.

AÇÕES ESTRUTURAIS DA UNIÃO EUROPEIA CÓFINANCIAM A RECUPERAÇÃO DOS ESPAÇOS ABANDONADOS

- 7.** O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e o Fundo de Coesão (FC) podem cofinanciar a recuperação dos espaços abandonados nas regiões elegíveis dos Estados-Membros. Os dois fundos são referidos em seguida como ações estruturais. O apoio pode atingir 85% das despesas elegíveis de um projeto específico⁶.
- 8.** O **quadro 1** apresenta o financiamento total afetado à recuperação dos espaços abandonados para os dois períodos abrangidos pela auditoria e os principais Estados-Membros em causa. O **anexo I** apresenta um panorama completo por Estado-Membro.
- 9.** Os projetos cofinanciados abrangiam diferentes atividades de recuperação:
- a reparação dos danos de terrenos instáveis e contaminados (ver as **fotos 2 e 9**);
 - a reabilitação de espaços⁷ (ver a **foto 7**);
 - a recuperação total de espaços abandonados contaminados, associando medidas de reparação dos danos a medidas de reabilitação (ver as **fotos 1, 3, 4, 5, 6, 8 e 10**).

⁶ Desde 2007, os Estados-Membros podiam escolher investir parte das suas dotações no âmbito das ações estruturais da União em fundos renováveis da iniciativa Jessica para ajudar a reciclar os recursos financeiros e acelerar os investimentos nas zonas urbanas da Europa. À data da auditoria, esses fundos encontravam-se nas fases iniciais de criação e muito poucos estavam afetados à recuperação dos espaços abandonados.

⁷ As urbanizações residenciais não eram elegíveis para o apoio financeiro do FEDER e do Fundo de Coesão nos períodos de programação abrangidos pela auditoria.

QUADRO 1

FINANCIAMENTO AFETADO À RECUPERAÇÃO DE ESPAÇOS ABANDONADOS E PRINCIPAIS ESTADOS-MEMBROS EM CAUSA

	2000-2006	2007-2013
Financiamento afetado	2,3 mil milhões de euros	3,4 mil milhões de euros
Principais beneficiários	Alemanha, França, Reino Unido	Alemanha, Hungria, Itália, Polónia, República Checa, Roménia

Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base em dados recolhidos pela Comissão.

10. Os projetos cofinanciados pertencem a programas operacionais e são executados na modalidade de gestão partilhada, cabendo à Comissão a responsabilidade final pela execução do orçamento da União Europeia⁸. Designadamente:

- a) a Comissão negocia e adota os programas propostos pelos Estados-Membros e afeta os recursos;
- b) os Estados-Membros ou as regiões gerem os programas, executam-nos através da seleção dos projetos, controlam-nos e avaliam-nos;
- c) a Comissão procede ao acompanhamento dos programas, autoriza e paga as despesas aprovadas e verifica os sistemas de controlo.

11. Durante o período de programação 2000-2006, a Comissão aplicou um procedimento específico para a aprovação dos projetos no âmbito do Fundo de Coesão e dos grandes projetos no âmbito do FEDER (projetos cujo custo total ultrapassa os 50 milhões de euros). Para o período de programação 2007-2013, apenas os projetos cujo custo ultrapasse os 50 milhões de euros têm de ser aprovados pela Comissão⁹.

12. Duas direções-gerais da Comissão desempenham um papel importante no domínio da recuperação dos espaços industriais e militares:

- o a DG Política Regional e Urbana é responsável pelo orçamento da União Europeia no domínio da política regional, no âmbito da qual é cofinanciada a recuperação dos espaços industriais e militares;
- o a DG Ambiente é responsável pela política ambiental da União Europeia. Tem a obrigação de acompanhar a execução e a concretização de metas específicas das diretivas pertinentes, sendo consultada pela DG Política Regional e Urbana sobre a qualidade das propostas dos programas operacionais e dos grandes projetos¹⁰.

⁸ N.º 1 do artigo 17.º do TUE e artigo 317.º do TFUE.

⁹ Entre 1 de janeiro de 2007 e 25 de junho de 2010, o montante era de 25 milhões de euros no caso dos projetos ambientais.

¹⁰ Durante o período de programação 2000-2006, a DG Política Regional e Urbana consultou igualmente a DG Ambiente no caso de candidaturas de projetos no âmbito do Fundo de Coesão.

ÂMBITO E OBJETIVOS DA AUDITORIA

- 13.** O principal objetivo da auditoria era avaliar se as ações estruturais da União Europeia foram bem-sucedidas no apoio à recuperação dos espaços industriais e militares abandonados.
- 14.** O Tribunal examinou se:
- os projetos de recuperação cofinanciados pela União Europeia alcançaram os seus objetivos;
 - a orientação do apoio da União para a recuperação dos espaços industriais e militares se baseava em critérios sólidos;
 - os resultados foram obtidos com o menor custo possível para o orçamento da União Europeia.
- 15.** A auditoria foi realizada de março a dezembro de 2011, na Comissão e nos cinco Estados-Membros que representaram a maioria das despesas relativas aos projetos financiados durante os períodos de programação 2000-2006 e 2007-2013: Alemanha, Hungria, Polónia, Reino Unido e República Checa.
- 16.** Examinou-se uma amostra de 27 projetos financiados pelo FEDER ou pelo FC, num montante total de 231 milhões de euros de cofinanciamento da União Europeia (ver **anexo II**):
- quatro desses 27 projetos envolviam apenas ações de reparação dos danos, seis envolviam apenas ações de reabilitação e 17 envolviam tanto reparação dos danos como reabilitação;
 - em 23 dos 27 projetos, a criação de emprego constituía um dos objetivos;
 - relativamente ao período 2000-2006, apenas foram incluídos na amostra os projetos que já estavam terminados (22 projetos), enquanto para o período 2007-2013 foram incluídos projetos em curso (cinco projetos)¹¹;
 - 22 projetos no âmbito do FEDER constantes da amostra foram aprovados pelas autoridades de gestão do Estado-Membro, tendo os restantes cinco (quatro grandes projetos no âmbito do FEDER e um projeto no âmbito do FC) sido igualmente aprovados pela Comissão.

¹¹ A execução de um projeto demora, em geral, vários anos. Daí que os projetos terminados tivessem de ser selecionados do período de programação 2000-2006. Tendo a Alemanha e o Reino Unido sido os principais beneficiários durante esse período, estes Estados-Membros foram selecionados para a auditoria.



Foto 4 — Construção de estradas e instalação de serviços públicos no espaço do aterro de entulho de uma antiga mina de carvão (Jaworzno, Polónia)

- 17.** Os processos dos projetos foram examinados ao nível da Comissão, da autoridade de gestão do programa operacional em causa e do beneficiário. A equipa de auditoria entrevistou representantes da Comissão, autoridades locais e regionais responsáveis pelo desenvolvimento do espaço e empresas públicas ou privadas responsáveis pela conceção e execução dos projetos seleccionados de reparação dos danos e de reabilitação.

OBSERVAÇÕES

OS PROJETOS DE RECUPERAÇÃO COFINANCIADOS PELA UNIÃO EUROPEIA ALCANÇARAM OS SEUS OBJETIVOS?

- 18.** As realizações e resultados obtidos pela recuperação podem ser medidos através de indicadores de realizações, que refletem a execução dos aspetos físicos, e de indicadores de resultados, que devem refletir em que medida foram satisfeitas as necessidades a que os projetos deveriam dar resposta¹².
- 19.** Entre as boas práticas¹³ que em geral se considera terem um efeito positivo na sustentabilidade de um espaço recuperado e nas suas realizações a longo prazo, incluem-se:
- a certificação dos trabalhos de descontaminação por uma autoridade competente ou por um organismo acreditado;
 - o respeito pelas regras de ordenamento do território na região em causa;
 - a existência de um plano de desenvolvimento integrado orientado para setores económicos específicos e pequenas e médias empresas (PME) mais adequado ao contexto socioeconómico da zona, tendo em conta campos específicos do conhecimento, as competências disponíveis e as relações com instituições locais de investigação ou académicas; esses planos deverão igualmente definir as infraestruturas residenciais, de transportes e de lazer para melhorar a atratividade da zona e a criação de emprego para a comunidade local;
 - a existência dos serviços adequados no espaço (acesso por estrada, transportes públicos, serviços de eletricidade, água e esgotos, ligação por banda larga, etc.).
- 20.** As atividades de recuperação que o promotor se compromete a realizar podem ser consideradas endógenas pois, em princípio, esses fatores permanecem na sua esfera direta de influência. Contudo, existem muitos outros fatores, como as condições económicas gerais¹⁴, que têm uma influência importante na concretização dos resultados. Estes fatores exógenos não estão necessariamente na esfera direta de influência do promotor.

¹² São exemplos de indicadores os níveis de concentração de contaminantes após a reparação dos danos, o número de hectares de terrenos recuperados, a área útil construída pelo promotor, a área útil construída por investidores após a conclusão do projeto, a ocupação das parcelas urbanizadas e dos edifícios e o número de empregos existentes nas empresas sediadas no espaço. *Fonte:* documentos de trabalho metodológicos da DG Política Regional e Urbana sobre indicadores de acompanhamento e de avaliação: «Documento de trabalho n.º 3» relativo ao período de programação 2000-2006 e «Documento de trabalho n.º 2» relativo ao período de programação 2007-2013. Rescue — *Administrative Tools and Incentives for Sustainable Brownfield Regeneration* (Ferramentas administrativas e incentivos para a recuperação sustentável dos espaços abandonados), quinto programa-quadro de investigação da União, Ação n.º 4, julho de 2005.

¹³ Como preconizado por líderes reconhecidos neste domínio, nomeadamente o Banco Mundial, a rede Cabernet e a rede Nicole.

¹⁴ Podem igualmente incluir outros fatores relativos à região onde se localiza o espaço, como as condições do mercado de trabalho.

21. Relativamente aos projetos da amostra, o Tribunal examinou se:

- a) os trabalhos de descontaminação tinham sido certificados por uma autoridade competente, nos casos em que eram necessários;
- b) os projetos tinham alcançado os seus objetivos, especialmente em termos de criação de emprego, nos casos em que este constituía um objetivo;
- c) os projetos demonstravam o recurso às melhores práticas, que contribuíram para a sustentabilidade dos seus resultados.



Foto 5 — Parque municipal construído no espaço de uma antiga fábrica de pilhas onde foram realizados trabalhos de descontaminação (Marcali, Hungria)

RESULTADOS DA REPARAÇÃO DOS DANOS NEM SEMPRE DEVIDAMENTE CERTIFICADOS

- 22.** A certificação dos resultados obtidos em termos de descontaminação e estabilização dos terrenos é considerada um fator essencial para garantir a ausência de riscos para o ambiente e a saúde, especialmente para os potenciais investidores, bem como uma melhor prática que contribui para a sustentabilidade do espaço recuperado.
- 23.** À data da auditoria, estavam terminados os trabalhos em 17 dos 21 projetos auditados que envolveram alguma reparação dos danos:
- o em nove desses projetos concluídos, os trabalhos foram supervisionados ou certificados pela autoridade ambiental ou de minas da região em causa;
 - o nos restantes oito projetos, não houve qualquer supervisão nem certificação por uma autoridade desse tipo.
- 24.** A identificação de sítios contaminados, a definição das metas de reparação dos danos e o acompanhamento são geridos nos Estados-Membros. Constatam-se grandes discrepâncias entre os valores nacionais de verificação da contaminação do solo¹⁵, especialmente em termos do nível e do número de contaminantes controlados. Não existem quaisquer normas ao nível da União para definir se um sítio coloca riscos significativos para a saúde humana e para o solo ou a água. Os Estados-Membros visitados dispõem das suas próprias metodologias para definir os valores de reparação dos danos a alcançar, não existindo uma metodologia normalizada desse tipo ao nível da União Europeia. Da mesma forma, não existem procedimentos definidos ao nível da União para o controlo da correta execução dos trabalhos de reparação dos danos.
- 25.** A proposta de diretiva que estabelece um quadro para a proteção do solo¹⁶ apresentada pela Comissão prevê que os Estados-Membros identifiquem os sítios do seu território que estejam contaminados, instituem um método para determinar se um sítio está contaminado e assegurem que os sítios contaminados sejam objeto de reparação dos danos¹⁷. Esta proposta encontra-se ainda em discussão no Conselho. Vários peritos consideram que a harmonização poderá trazer efeitos benéficos.

¹⁵ Os valores de verificação do solo são normas de qualidade genéricas adotadas em muitos países para regular a gestão de terrenos contaminados. São normalmente expressos sob a forma de limiares de concentração (mg/kg de solo-peso em seco) de contaminantes no solo, acima dos quais se recomendam ou aplicam determinadas medidas. Ver «*Derivation methods of soil screening values in Europe. A review and evaluation of national procedures towards harmonisation*» (Métodos de derivação dos valores de verificação do solo na Europa. Exame e avaliação dos procedimentos nacionais com vista à harmonização). Relatórios científicos e técnicos do CCI (Centro Comum de Investigação), EUR 22805 EN-2007.

¹⁶ COM(2006) 232 final, de 22 de setembro de 2006; proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro para a proteção do solo e altera a Diretiva 2004/35/CE.

¹⁷ Além disso, a atual versão de trabalho da proposta, alterada pelo Grupo de Trabalho do Conselho sobre o Ambiente (Documento 6124/1/10 REV 1 de 4 de março de 2010), prevê que a Comissão adote atos delegados sobre elementos técnicos comuns para a avaliação do risco de contaminação do solo.

A MAIORIA DOS PROJETOS ALCANÇOU OS OBJETIVOS EM TERMOS DE REALIZAÇÕES FÍSICAS, MAS EM MUITOS CASOS A OCUPAÇÃO FUTURA PRETENDIDA DOS TERRENOS E EDIFÍCIOS REABILITADOS AINDA NÃO SE CONCRETIZOU

26. Dos 27 projetos examinados para a auditoria, 22 estavam terminados. Destes:

- dezoito alcançaram totalmente os objetivos em termos de demolição, limpeza dos terrenos, paisagismo, instalação de infraestruturas básicas e construção de edifícios pelo promotor;
- quatro projetos alcançaram entre 90% e 100% das realizações esperadas.

27. No caso dos 13 projetos auditados em que o promotor pretendia preparar as parcelas para venda a potenciais investidores (ver ponto 3), em meados de 2011, a taxa média de construção de edifícios industriais e de escritórios nessas parcelas era de apenas 25%¹⁸. A taxa de ocupação destes edifícios era de 89%.

28. Os promotores tinham construído edifícios prontos a usar em cinco projetos, com uma taxa média de ocupação de 76%.

29. No caso do desenvolvimento urbanístico orientado para o arrendamento a qualquer utilizador potencial, a taxa de ocupação era inferior à do desenvolvimento personalizado orientado para um utilizador final específico, como um projeto industrial ou um parque tecnológico planeados antes do início do projeto de recuperação. O primeiro está mais dependente das condições económicas gerais e da disponibilidade do financiamento público (ver a **caixa 1** e a **foto 6**).

¹⁸ O promotor tinha vendido mais 10% das parcelas para venda, mas a construção dos edifícios ainda não tinha começado.



Foto 6 — Escritórios prontos a usar construídos no espaço de uma antiga fábrica de produtos químicos (Widnes, Reino Unido)

CAIXA 1

EXEMPLO DE DESENVOLVIMENTO URBANÍSTICO ORIENTADO PARA O ARRENDAMENTO A QUALQUER UTILIZADOR POTENCIAL

Os trabalhos no antigo porto industrial de Barrow-in-Furness (Reino Unido) diziam respeito à recuperação de 23 ha para a implantação de um parque empresarial orientado para as PME. Os trabalhos foram interrompidos em 2010 porque não estavam disponíveis fundos nacionais para os concluir, não existindo um compromisso de utilizador final industrial ou comercial, privado ou público. À data da visita de auditoria, ainda não tinham sido construídos quaisquer edifícios no local.

30. Nos projetos examinados para a presente auditoria, vários fatores contribuíram para explicar as taxas relativamente baixas de construção observadas em superfícies objeto de desenvolvimento urbanístico em espaços abandonados recuperados, sendo um deles a recessão económica iniciada em 2008. Estes fatores incluíam:

- o a aprovação de alguns projetos de recuperação sem uma análise sólida do mercado para justificar os novos desenvolvimentos urbanísticos industriais e empresariais (ver **caixa 2**);
- o nos casos em que tinha sido realizada uma análise de mercado, não se prestou atenção suficiente às respetivas conclusões, em especial no que toca ao risco de concorrência entre vários espaços na mesma zona ou à inadequação do desenvolvimento urbanístico em relação às características socioeconómicas locais (ver **caixa 3**).

CAIXA 2

EXEMPLOS DE ESPAÇOS RECUPERADOS EM QUE A ATIVIDADE DE MERCADO ESPERADA NÃO SE CONCRETIZOU

Na antiga refinaria de petróleo de Braunsbedra (Alemanha), trabalhos iniciados em 2002, e na antiga fábrica metalúrgica de Halle (Alemanha), trabalhos iniciados em 2003, os investidores adquiriram respetivamente 50% e 11% da superfície total urbanizada. Nos dois casos, quando foi tomada a decisão de concessão de subvenção inicial, tinha sido exigido ao promotor que demonstrasse que já tinha sido contactado por investidores relativamente a uma parte significativa da superfície recuperada. No entanto, embora a autoridade de gestão confiasse nas afirmações do promotor relativamente a esses contactos, não tinha definido critérios precisos para verificar esse pré-requisito.

CAIXA 3

EXEMPLOS DE PROJETOS EM QUE NÃO SE PRESTOU ATENÇÃO SUFICIENTE AOS RESULTADOS DA ANÁLISE DE MERCADO

O projeto da antiga fábrica metalúrgica de Barnsley (Reino Unido) implicava a construção de uma torre de escritórios de vários andares com 10 750 m² de superfície. O projeto foi aprovado, embora a análise de mercado alertasse para a falta de mercado para o tipo de edifício proposto. A construção foi concluída no final de 2008, mas revelou-se difícil arrendar o espaço empresarial. Em agosto de 2010, o promotor vendeu o edifício de escritórios à autoridade local. Em março de 2011, apenas dois dos seis andares estavam ocupados.

Na antiga siderurgia (Dortmund, Alemanha), os trabalhos implicavam a implantação de um parque tecnológico e outros equipamentos. Os documentos do projeto apresentados à autoridade de gestão e à Comissão para avaliação inicial salientavam problemas como a distância das universidades, a concorrência com outros locais empresariais na cidade e a forte incidência nas tecnologias da informação e de microssistemas, ambas a enfrentar um abrandamento do crescimento. As parcelas foram progressivamente urbanizadas e preparadas para construção entre 2005 e 2008. No entanto, a compra e a construção de edifícios de escritórios avançou mais lentamente do que o previsto. Em meados de 2011, apenas 22% da superfície disponível tinha sido vendida.

ATIVIDADES ECONÓMICAS CRIARAM MENOS EMPREGOS DO QUE O ESPERADO

- 31.** Dos 27 projetos avaliados durante a auditoria, 23 pretendiam criar empregos, estando disponíveis os dados comunicados de 10 projetos. À data da auditoria, a taxa de criação de emprego era inferior à esperada porque:
- alcançar plenamente a meta de criação de empregos constituía um objetivo a mais longo prazo;
 - se verificaram atrasos na construção dos edifícios (ver pontos 20 e 27);
 - a atividade económica realizada no espaço era menos rica em empregos do que o esperado.

TODOS OS PROJETOS POSSUÍAM ALGUMAS CARACTERÍSTICAS ESSENCIAIS QUE FAVORECIAM A SUA SUSTENTABILIDADE

- 32.** Todos os projetos de recuperação de espaços abandonados examinados pelo Tribunal possuíam algumas das características essenciais consideradas como melhores práticas para garantir a sustentabilidade dos espaços e dos resultados a longo prazo:
- todos os espaços foram objeto de desenvolvimento urbanístico de acordo com a utilização do terreno prevista nos documentos de ordenamento do território e são devidamente servidos por infraestruturas de transportes, saneamento e tecnologias da informação e comunicação;
 - alguns estão estrategicamente localizados, sendo servidos por redes de transportes multimodais (rodoviário, ferroviário e marítimo);
 - os novos edifícios respeitam as normas ambientais.
- 33.** Dos 27 projetos, 18 estavam incluídos num plano de desenvolvimento integrado para a localidade ou a zona económica. O Tribunal constatou que, mesmo nos casos em que existia uma abordagem integrada, os projetos examinados tinham apenas um efeito modesto em termos de empregos e oportunidades de formação para as comunidades locais. Esta situação devia-se ao facto de muitos projetos selecionados para a auditoria estarem orientados para atividades de tecnologia de ponta e pretendem ter impacto a nível de toda a cidade ou região e não apenas local. Em alguns Estados-Membros, as autoridades regionais tinham consciência do reduzido impacto esperado nas comunidades locais e tinham introduzido planos para que estas tirassem partido da recuperação, por exemplo, incluindo alguns espaços públicos como parques, zonas culturais e instalações desportivas e ajudando a população local a obter empregos menos especializados e a desenvolver atividades no domínio da hotelaria.

34. Na **caixa 4** apresentam-se exemplos de casos em que as condições de sustentabilidade foram especialmente bem executadas.

¹⁹ Como preconizado por líderes reconhecidos neste domínio, nomeadamente o Banco Mundial, a rede Cabernet e a rede Nicole.

A ORIENTAÇÃO DO APOIO DA UNIÃO EUROPEIA PARA A RECUPERAÇÃO DOS ESPAÇOS INDUSTRIAIS E MILITARES BASEAVA-SE EM CRITÉRIOS SÓLIDOS?

35. O êxito da recuperação dos espaços industriais e militares assenta na execução de uma estratégia baseada em princípios de ordenamento e num bom conhecimento dos problemas e das ameaças ambientais, económicos e sociais que terão de ser enfrentados para que se possam atribuir prioridades às ações. Os principais princípios de ordenamento são os seguintes¹⁹:

- o uma preferência por espaços abandonados em vez de áreas verdes;
- o a utilização intermédia dos espaços recuperados como áreas verdes antes da utilização definitiva, para evitar a reabilitação dos espaços abandonados para atividades inadequadas.

CAIXA 4

EXEMPLOS DE CASOS EM QUE AS CONDIÇÕES DE SUSTENTABILIDADE FORAM ESPECIALMENTE BEM EXECUTADAS

Na antiga siderurgia I de Duisburgo (Alemanha), repararam-se os danos e instalaram-se infraestruturas básicas para esta ser utilizada como um centro de logística multimodal. Em meados de 2011, a área objeto de desenvolvimento urbanístico estava quase totalmente ocupada por várias empresas de carregamento e armazenagem de contentores. A urbanização do espaço era compatível com uma aglomeração industrial prioritária (o setor da logística) e encontrava-se nas margens de um rio navegável. O porto tinha igualmente projetos de cooperação e investigação com universidades e institutos de investigação no domínio da logística.

Na antiga siderurgia e fábrica metalúrgica de Pilsen (República Checa), foi construída uma zona industrial com apoio do FEDER. O espaço está dedicado a uma aglomeração específica (indústria metalúrgica) para a qual a cidade anfitriã oferece vantagens importantes, sendo complementada por outros investimentos, especialmente a ampliação da rede rodoviária e das ligações ferroviárias. As empresas existentes no espaço cooperam estreitamente com uma rede de centros de investigação, escolas técnicas, escolas secundárias e um centro de ciência para crianças.

36. O Tribunal examinou se:

- os Estados-Membros dispõem de estratégias nacionais, regionais ou locais para a recuperação dos espaços abandonados baseadas em boas práticas de ordenamento e registos desses espaços que incluem uma descrição dos problemas e das ameaças que colocam;
- os fundos da União Europeia incentivam a aplicação dessas melhores práticas.

TODOS OS ESTADOS-MEMBROS POSSUEM UMA POLÍTICA DE RECUPERAÇÃO DOS ESPAÇOS ABANDONADOS BASEADA EM VÁRIOS PRINCÍPIOS RECONHECIDOS...

37. Em todos os Estados-Membros visitados, a política relativa aos espaços abandonados é principalmente executada através de instrumentos de ordenamento local que promovem a aplicação de determinados princípios fundamentais e das melhores práticas.

38. A recuperação dos espaços abandonados em vez da utilização de áreas verdes é promovida através da interdição ou do impedimento de projetos de desenvolvimento urbanístico nas últimas e disponibilizando os terrenos dos primeiros para urbanização. Existem vários instrumentos para esse efeito:

- as novas áreas para urbanização podem ser determinadas por alterações ao plano de ordenamento apenas quando as áreas anteriormente urbanizadas não possam ser utilizadas e exista uma necessidade demonstrável de novas áreas desse tipo;
- as autoridades locais têm competência para proceder à expropriação de espaços abandonados;
- é exigida uma licença de ordenamento ou de construção para cada desenvolvimento urbanístico específico. Essas licenças definem as condições para os estudos do local e, quando adequado, a reparação dos danos dos espaços abandonados.

39. A utilização intermédia dos espaços recuperados como áreas verdes raramente ocorreu nos Estados-Membros visitados para a auditoria. Contudo:

- o o princípio foi considerado pelo governo do Reino Unido nas suas recomendações de março de 2008²⁰; a utilização intermédia dos espaços abandonados como áreas verdes deve ser promovida nos casos em que não sejam adequados para outras utilizações, como ferramenta para resolver o flagelo visual e económico associado a esses espaços;
- o na Alemanha, na opinião do BBSR²¹, os espaços abandonados devem ser recuperados mais para utilização recreativa ou disfrutar da natureza, pelo menos numa fase intermédia, e menos para atividades económicas; os inquéritos periódicos realizados pelo BBSR revelam que, embora esteja a ser recuperada uma superfície significativa de espaços abandonados, o número desses espaços está a aumentar, uma vez que o número e a superfície dos que deixam de ser utilizados são superiores aos dos que estão a ser recuperados²².

40. Em todos os Estados-Membros visitados, a recuperação dos espaços abandonados tem sido frequentemente prejudicada por vários obstáculos:

- o falta de recursos financeiros dos organismos públicos responsáveis pela reparação dos danos ou a recuperação dos espaços abandonados;
- o falta de estratégias regionais baseadas em informações suficientes, como registos dos espaços abandonados existentes, e de um sistema que incentive a utilização dos fundos nacionais e da União Europeia para os espaços de prioridade mais elevada;
- o dificuldades em determinar o proprietário do terreno e a responsabilidade pela reparação dos danos;
- o nos casos dos espaços abandonados que são propriedade privada, os agentes públicos e privados podem não partilhar o mesmo interesse no que toca à recuperação do espaço.

41. Entre os cinco Estados-Membros visitados, apenas no Reino Unido (Inglaterra) se definem metas quantificadas para a superfície de espaços abandonados a recuperar. Desde 2000, as regras de ordenamento definem metas para a reutilização de espaços abandonados em geral (até 2010, 17% dos atuais espaços abandonados) e para a construção de habitações em especial (até 2008, 60% de todas as novas habitações tinham de ser construídas em espaços abandonados), embora não se determinem metas relativas à reutilização dos espaços abandonados para a implantação de parques industriais/empresariais. Essas metas foram, em grande medida, alcançadas²³.

²⁰ «Securing the Future Supply of Brownfield Land: Government Response to English Partnerships' Recommendations on the National Brownfield Strategy» (Assegurar o fornecimento futuro de espaços abandonados: resposta do governo às recomendações das parcerias inglesas sobre a estratégia nacional relativa aos espaços abandonados), Comunidades e administração local, Londres, 4 de março de 2008.

²¹ Instituto Federal de Investigação sobre Construção, Assuntos Urbanos e Desenvolvimento do Espaço.

²² Na Alemanha, repartem-se da seguinte forma os tipos de novas utilizações pretendidas para os espaços abandonados (2006): natureza 19%, habitação 19%, indústria/comércio 62%. Segundo os investigadores do BBSR, a seguinte repartição seria mais realista: natureza 70%, habitação 20%, indústria/comércio 10%. Fabian Dosch, BBSR-Bonn. Sessão 14 REFINA Estugarda, 26 de abril de 2007.

²³ Entre 2002 e 2009, a superfície de espaços abandonados diminuiu 20,4% em Inglaterra, passando de 40 714 ha para 33 390 ha. Em 2009, 77% das habitações foram construídas nesses espaços. Fonte: *Trends in previously developed land and housing stock by Government Office Region* (Tendências em terrenos anteriormente urbanizados e número de habitações pelo Government Office Region) (2002, 2009). *Homes and Communities Agency*.

- 42.** Na Alemanha, as regras de ordenamento do território e ambientais não definem metas para a recuperação dos espaços abandonados propriamente dita. Não obstante, a estratégia federal de sustentabilidade adotada em 2002 inclui nos seus objetivos uma redução do consumo de áreas verdes de 129 ha por dia no período 1993-1996 para 30 ha por dia em 2020. Estatísticas recentes²⁴ mostram um forte declínio no consumo de terrenos na Alemanha desde 2006. A média no período 2007-2010 foi de 87 ha por dia.

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

... MAS A FALTA DE REGISTOS EXAUSTIVOS E ADEQUADOS DOS ESPAÇOS ABANDONADOS QUE ABRANJAM IGUALMENTE OS SÍTIOS CONTAMINADOS COMPLICA A DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES

- 43.** Nos Estados-Membros visitados, foram tomadas várias medidas para compilar registos dos espaços abandonados a nível local, regional ou nacional. Estes registos oferecem alguns dados sobre a situação dos espaços abandonados, mas estão incompletos, não podem ser relacionados entre si ou não incluem informações adequadas para dar prioridade à intervenção pública num espaço em detrimento de outro (ver **caixa 5**).

CAIXA 5

EXEMPLOS DE MEDIDAS TOMADAS NOS ESTADOS-MEMBROS VISITADOS PARA COMPILAR REGISTOS DOS ESPAÇOS ABANDONADOS

Na República Checa, foi criada uma base de dados nacional dos espaços abandonados na sequência de um estudo realizado em 2005-2007, que identificou 2 355 desses espaços, numa área total de 10 326 ha²⁵. No entanto, apenas contém dados relativos aos espaços cujo proprietário concordou em tornar públicas as informações e exclui os espaços situados em Praga. Outra base de dados contém os espaços abandonados em todas as regiões, mas apenas os que são propriedade maioritariamente municipal (375 espaços).

Na Polónia, não existe um registo nacional dos espaços abandonados. Estão disponíveis algumas informações ao nível regional ou local, mas não são comparáveis devido à ausência de uma metodologia uniformizada de recolha e apresentação dos dados. A partir de 2005, foi realizado um inventário-piloto destes espaços em três regiões. Contudo, a elaboração do inventário nacional dos espaços abandonados foi interrompida nessa fase inicial.

²⁵ Segundo os peritos, um número mais realista da área total de espaços abandonados na República Checa será entre 27 000 e 38 000 ha.

- 44.** Nos cinco Estados-Membros visitados recolhem-se informações sobre os sítios contaminados e potencialmente contaminados. No entanto, os registos nunca incluem todos os sítios pertinentes, e apenas na República Checa e na Hungria estão disponíveis as informações necessárias para a definição das prioridades (ver **caixa 6**).

²⁶ Para serem elegíveis, os projetos tinham de estar localizados numa cidade com mais de 5 000 habitantes, abranger uma área de espaços abandonados superior a 40 ha e satisfazer pelo menos três de oito critérios socioeconómicos.

É POSSÍVEL FAZER MAIS PARA PROMOVER AS MELHORES PRÁTICAS EM MATÉRIA DE RECUPERAÇÃO

- 45.** Embora os regulamentos dos fundos estruturais não estipulem quaisquer regras destinadas a promover aspetos específicos das melhores práticas em termos de recuperação dos espaços abandonados, o Tribunal constatou que os Estados-Membros tomam algumas iniciativas, designadamente:
- dois Estados-Membros atribuem preferência aos espaços abandonados em comparação com projetos em áreas verdes no processo de seleção para a concessão das subvenções;
 - no programa operacional da Polónia exige-se um plano de desenvolvimento integrado do espaço como pré-requisito do financiamento da União Europeia;
 - na Hungria, a medida em que os projetos procuravam resolver a exclusão social e económica constituía um critério de seleção específico²⁶.

CAIXA 6

EXEMPLOS DE REGISTOS DE SÍTIOS CONTAMINADOS OU POTENCIALMENTE CONTAMINADOS DOS ESTADOS-MEMBROS

Em Inglaterra e no País de Gales, a agência ambiental mantém um registo que inclui apenas os sítios especiais de alto risco (33 sítios em meados de 2011). Não era atualizado desde 31 de março de 2007. Os registos de outros sítios contaminados são mantidos pelas autoridades locais.

Na República Checa, a base nacional de sítios contaminados e potencialmente contaminados (SEKM²⁷) inclui antigos espaços industriais, militares e de exploração mineira, aterros, etc., sendo atribuída uma prioridade a cada espaço: a categoria mais urgente corresponde aos sítios que necessitam de reparação imediata dos danos (130 espaços). Está atualmente em desenvolvimento uma nova base de dados dos sítios contaminados com o objetivo de reunir os dados das várias fontes e de atualizar a base de dados existente a nível nacional.

Na Hungria, existe desde 1996 um plano de reparação dos danos dos sítios contaminados, cujo principal objetivo é identificar esses sítios e reparar os danos, de forma a evitar que a poluição atinja a camada freática. A aplicação deste plano baseia-se num registo dos sítios contaminados que constituem um potencial risco para a qualidade da água. É atribuída a prioridade a cada sítio com base em múltiplos critérios de riscos ambientais e para a saúde.

²⁷ *Systém evidence kontaminovaných míst* (Sistema de registos dos sítios contaminados).

OS RESULTADOS FORAM OBTIDOS COM O MENOR CUSTO POSSÍVEL PARA O ORÇAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA?

- 46.** A recuperação dos espaços abandonados tem o potencial de oferecer oportunidades lucrativas, podendo, portanto, ser realizada por investidores privados. Nos casos em que os projetos são apenas ligeiramente lucrativos, será necessário partilhar os riscos e custos entre os setores público e privado, podendo o investimento público total ser necessário se existirem obstáculos tão graves como contaminação significativa, má localização ou um mercado imobiliário estagnado. Ao ponderar o nível de cofinanciamento público que os projetos de recuperação deverão receber, é muito importante limitá-lo ao necessário para executar o projeto: a contribuição pública não deverá exceder o défice de financiamento entre o custo do investimento e as receitas geradas previstas²⁸.
- 47.** A fim de avaliar se os 27 projetos de recuperação examinados poderiam ter sido realizados a um menor custo, especialmente para o orçamento da União Europeia, o Tribunal procurou apurar se:
- o a subvenção pública, incluindo a contribuição da União Europeia, tinha sido definida a um nível adequado, utilizando o método do défice de financiamento, e se esse défice tinha sido satisfatoriamente avaliado;
 - o o valor dos espaços incluído nos custos dos projetos na avaliação do défice de financiamento refletia o princípio do poluidor-pagador, segundo o qual o poluidor deverá suportar os custos da reparação dos danos nos terrenos que danificou;
 - o as regras dos auxílios estatais aplicáveis destinadas a evitar a distorção da concorrência foram respeitadas;
 - o a decisão de concessão de subvenção incluía um mecanismo de reembolso que seria aplicável caso o projeto gerasse mais receitas do que o previsto na data de aprovação da subvenção.

²⁸ Os custos e as receitas são deduzidos para ter em conta o tempo decorrido entre os vários fluxos de tesouraria.

A NECESSIDADE DE APOIO PÚBLICO, INCLUINDO OS FUNDOS DA UNIÃO EUROPEIA, NEM SEMPRE FOI AVALIADA E...

- 48.** Dos 27 projetos examinados para a auditoria:
- em 15 projetos, o beneficiário realizou uma avaliação do défice de financiamento a pedido da Comissão ou da autoridade de gestão;
 - em 12 projetos, o défice de financiamento não foi avaliado. No caso de três projetos, é aceitável que não se tenha feito essa avaliação, uma vez que não se esperava que gerassem receitas porque apenas tratavam da descontaminação ou porque se destinavam a criar parques e reservas. Nestes casos, pode considerar-se que o défice de financiamento é de 100%. No entanto, nos restantes nove projetos, não foi realizada qualquer avaliação do défice de financiamento, apesar de os projetos virem a gerar receitas através da venda ou do arrendamento das parcelas e dos edifícios reabilitados (ver **caixa 7**). Caso se tivesse realizado uma análise do défice de financiamento nestes nove casos, a subvenção, incluindo os fundos da União Europeia, teria sido inferior.

... NOS CASOS EM QUE SÃO REALIZADAS, AS AVALIAÇÕES DOS DÉFICES DE FINANCIAMENTO APRESENTAM INSUFICIÊNCIAS

- 49.** Nos casos em que se avaliou o défice de financiamento, detetaram-se as seguintes insuficiências:
- em três casos em que o projeto específico cofinanciado dizia respeito a uma parte de um espaço abandonado mais amplo, apesar de as ações estruturais terem cofinanciado as infraestruturas básicas para todo o espaço (no âmbito de um projeto diferente no mesmo período de programação (2000-2006) ou no período anterior (1994-1999)), as receitas geradas para o promotor a partir do espaço no seu conjunto não foram tidas em consideração na avaliação do défice de financiamento (ver **caixa 8**);
 - em cinco casos em que o custo do terreno estava incluído nos custos declarados²⁹, não existia um atestado de avaliação independente que definisse o valor de mercado do terreno, ou não era possível determinar qual dos dois valores, o preço de aquisição ou o valor de mercado, era mais baixo (ver **caixa 9**).

²⁹ Para ser elegível para inclusão nos custos do cálculo do cofinanciamento da União Europeia, o custo do terreno não pode exceder 10% da despesa total do projeto, deve existir uma relação direta entre a compra do terreno e os objetivos do projeto cofinanciado e deve ser solicitado a um avaliador qualificado independente ou a um organismo devidamente autorizado um atestado no qual seja declarado que o preço de compra não excede o valor de mercado. Ver o Regulamento (CE) n.º 448/2004 da Comissão, de 10 de março de 2004, que altera o Regulamento (CE) n.º 1685/2000 relativo às regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho no que diz respeito à elegibilidade das despesas no âmbito das operações cofinanciadas pelos fundos estruturais e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1145/2003 (JO L 72 de 11.3.2004, p. 66).

CAIXA 7

EXEMPLOS DE PROJETOS TOTALMENTE FINANCIADOS POR FUNDOS PÚBLICOS E COM POTENCIAL PARA GERAR RECEITAS, MAS EM QUE NÃO FOI AVALIADO O DÉFICE DE FINANCIAMENTO

Na reserva pública de Halton (Reino Unido), a autoridade local pretendia construir um armazém, para funcionar nas condições de mercado, que poderia gerar receitas. O custo do empreendimento (aquisição do terreno e paisagismo) foi totalmente financiado por fundos públicos, dos quais 29% foram cobertos pelo cofinanciamento do FEDER. Contudo, não se realizou uma análise do défice de financiamento que tivesse em conta as receitas futuras.

O desenvolvimento urbanístico da antiga central nuclear prevista de Arneburg (Alemanha) (ver **foto 7**) tem potencial para gerar receitas para o proprietário privado do terreno uma vez que o espaço tem a vantagem de possuir infraestruturas de transportes multimodais, tornando-o assim atraente para determinadas indústrias. No entanto, não se realizou uma avaliação do défice de financiamento deste projeto.

CAIXA 8

EXEMPLO DE ANÁLISE DO DÉFICE DE FINANCIAMENTO RELATIVA APENAS A PARTE DO ESPAÇO

A antiga mina de carvão/coqueria de Sheffield (Reino Unido) está a ser objeto de desenvolvimento urbanístico por fases. O FEDER prestou apoio no período 2000-2006 para uma segunda fase da urbanização do espaço para construir vários edifícios industriais e de escritórios. A avaliação do défice de financiamento que justificava esta subvenção do FEDER limitava-se apenas aos custos e às receitas desta segunda fase. Não teve em conta as receitas geradas no resto do espaço.

CAIXA 9

EXEMPLOS DE CUSTOS DOS TERRENOS IMPUTADOS AO PROJETO QUE NÃO ERAM APOIADOS POR UM ATESTADO DE AVALIAÇÃO INDEPENDENTE

Na antiga mina a céu aberto de Rotherham (Reino Unido), onde o desenvolvimento urbanístico assumiu a forma de uma parceria público-privada, a única contribuição do parceiro privado foi o terreno. O valor do terreno (6,7 milhões de libras esterlinas) foi incluído nos custos elegíveis para a subvenção do FEDER. Este valor ultrapassava em 3,4 milhões de libras esterlinas o valor de mercado definido por um avaliador oficial.

Na antiga siderurgia de Dortmund (Alemanha), o preço pago pelo promotor para aquisição do terreno foi incluído nos custos do projeto. No entanto, quando da concessão do cofinanciamento do FEDER, este preço não foi comparado com o valor de mercado determinado por um avaliador independente ou outro organismo devidamente autorizado. Só mais tarde, em 2006, a autoridade local, um dos parceiros do projeto de desenvolvimento, elaborou um relatório que confirmava que o preço de aquisição correspondia ao valor de mercado. Contudo, nesta avaliação, o valor de mercado aplicado por metro quadrado era superior aos preços de referência oficiais para parcelas na mesma zona, tendo sido aplicado a uma superfície de 82 ha, embora apenas estivesse previsto que cerca de 40 ha do espaço fossem disponibilizados para construção (os restantes deveriam ser utilizados para espaços verdes).

AUTORIDADES CONSCIENTES DO PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR, MAS EM NENHUM CASO O POLUIDOR SUPORTOU OS CUSTOS TOTAIS DA DESCONTAMINAÇÃO

- 50.** O Tratado da União Europeia³⁰ afirma que a política da União no domínio do ambiente se baseia no princípio de que o poluidor deverá pagar por quaisquer danos causados ao ambiente. Em todos os Estados-Membros visitados, o princípio do poluidor-pagador está incluído nos princípios subjacentes às leis ambientais desde a década de 1990. O princípio prevê que os poluidores, bem como os proprietários dos terrenos e os seus locatários, que são obrigados a evitar danos no solo da sua propriedade, sejam responsáveis pelos danos causados. Assim, as subvenções públicas apenas deverão cofinanciar o custo da reparação dos danos nos terrenos quando se tenham esgotado todos os meios legais para fazer cumprir o princípio do poluidor-pagador, de forma a que os fundos públicos apenas sejam utilizados em último recurso.
- 51.** Grande parte dos terrenos poluídos para os quais se solicita à União Europeia e a outros fundos públicos que ajudem a financiar a reparação dos danos resulta da herança das intensas atividades industriais e militares da Europa no passado. Em muitas das circunstâncias mais graves, a aplicação do princípio do poluidor-pagador na prática coloca sérias dificuldades. Muitas vezes não é possível exigir à entidade que foi, em primeira instância, responsável por causar a poluição que pague a reparação dos danos uma vez que, em muitos casos, o poluidor histórico já não existe ou era uma empresa estatal ou o espaço foi vendido a um proprietário privado sob condições específicas³¹.
- 52.** Na amostra de projetos apoiados pelo FEDER analisados na auditoria, 21 projetos envolviam alguns trabalhos de reparação dos danos. Em nenhum deles a entidade responsável pela poluição inicial pagou na totalidade os custos dessa reparação:
- treze diziam respeito a espaços que tinham sido poluídos por empresas privadas mas em que o princípio do poluidor-pagador apenas tinha sido parcialmente aplicado;
 - seis diziam respeito a espaços onde a poluição tinha sido provocada por empresas estatais e o novo proprietário aceitou reparar os danos do terreno com o apoio de fundos públicos;
 - nos outros dois espaços, o Estado assumiu a total responsabilidade pela reparação dos danos nos espaços onde a poluição tinha sido causada por empresas estatais.

³⁰ N.º 2 do artigo 191.º do TFUE.

³¹ Essas condições incluem normalmente derrogações relativas à responsabilidade pela reparação dos danos dos terrenos poluídos.

- 53.** É frequente, quando se vendem terrenos poluídos a um promotor imobiliário, oferecer um desconto no preço de aquisição para compensar os trabalhos necessários para colocar o terreno em condições de utilização. No entanto, embora possam ter recebido esses descontos, os promotores imobiliários por vezes procuram obter outros subsídios públicos para pagar os trabalhos de reparação dos danos que realmente efetuam. Nessas circunstâncias, corre-se o risco de ocorrer um duplo financiamento pelos fundos públicos, nos casos em que os promotores imobiliários recebem tanto descontos no preço de aquisição como subsídios pelos trabalhos de reparação dos danos. As autoridades públicas necessitam de estar atentas a este risco.
- 54.** Neste contexto, os acordos celebrados entre o vendedor e os promotores imobiliários são muito complexos e, relativamente às questões de reparação dos danos, podem incluir descontos, subsídios e acordos pormenorizados relativos à atribuição da responsabilidade pelo saneamento ambiental. Uma avaliação exaustiva desses acordos, na perspetiva da boa gestão financeira, constitui em si mesmo um desafio significativo, incluindo determinar até que ponto os fundos da União Europeia podem ter subvencionado trabalhos de reparação dos danos pelos quais um promotor imobiliário já tinha sido compensado. Vários fatores específicos contribuem para esta dificuldade, nomeadamente:
- falta de avaliações sólidas dos terrenos, o que dá origem a incertezas quanto às avaliações do preço de mercado e ao valor real dos descontos oferecidos nos acordos de aquisição dos terrenos;
 - avaliações pouco pormenorizadas quanto à natureza dos problemas de poluição do espaço, o que dá origem a uma subestimação dos custos de reparação dos danos (ver **caixa 10**);
 - falta de transparência nos acordos de transação dos terrenos quanto ao âmbito da responsabilidade das partes pela reparação dos danos.

CAIXA 10

EXEMPLOS EM QUE OS CUSTOS DE REPARAÇÃO DOS DANOS FORAM SUBESTIMADOS E SE RECORREU AOS FUNDOS DA UNIÃO EUROPEIA E A OUTROS FUNDOS PÚBLICOS PARA O FINANCIAMENTO ADICIONAL NECESSÁRIO

Na antiga siderurgia de Dortmund (Alemanha), um organismo público adquiriu terrenos contaminados à entidade poluidora, uma empresa privada. Os custos da reparação dos danos estimaram-se, à época, em 58 milhões de euros, tendo o vendedor concordado em oferecer um desconto no preço no valor de metade desse montante (29 milhões de euros) em troca de ficar livre da responsabilidade pela limpeza. O custo final da reparação dos danos foi de 74,8 milhões de euros (mais 16,8 milhões de euros do que o montante sobre o qual foi calculado o desconto no preço). Este aumento dos custos foi absorvido pelo organismo público com uma subvenção do FEDER de 25%. Neste caso, a entidade poluidora cobriu apenas 29 milhões de euros de um total de 74,8 milhões de euros de custos de reparação dos danos.

Na antiga fábrica metalúrgica de Barnsley (Reino Unido), a estimativa inicial relativa à descontaminação foi subdeclarada, pelo que a autoridade de gestão aprovou um aumento do custo total de 15% e um aumento correspondente na subvenção do FEDER.

- 55.** Devido a contextos tão complexos, em alguns casos dos projetos auditados não existe uma base clara para definir o custo do terreno e dos edifícios antigos. Por conseguinte, não se pode excluir a possibilidade de uma sobredeclaração da necessidade de fundos públicos. Tendo em conta que essas atividades são elegíveis para cofinanciamento do FEDER, com taxas de subvenção até um limite de 85%, este é um problema que afeta tanto os fundos da União Europeia como os nacionais.

REGRAS DOS AUXÍLIOS ESTATAIS NÃO FORAM DEVIDAMENTE APLICADAS

- 56.** A Comissão e os Estados-Membros tinham acordado regras específicas relativas aos auxílios estatais que dizem respeito a 16 projetos. Em oito casos essas regras não foram plenamente aplicadas (ver **caixa 11**).

EXISTEM POUCAS POSSIBILIDADES DE REAVER O APOIO PÚBLICO QUANDO OS PROJETOS DE RECUPERAÇÃO GERAM MAIS RECEITAS DO QUE O PREVISTO

- 57.** Dos projetos de recuperação, podem resultar receitas a partir da venda ou do arrendamento dos bens. A contribuição pública deverá então ser determinada antes da aprovação da subvenção, baseando-se em estimativas das receitas e das despesas durante um período de 20 anos³² (ver ponto 46). Depois de um projeto de recuperação ter sido executado, as receitas e as despesas reais daí resultantes podem ser diferentes das estimativas iniciais. Caso o cálculo da contribuição pública fosse revisto em retrospectiva, tendo em conta as receitas e despesas reais, poderia concluir-se que o projeto deveria ter recebido um montante de subvenção inferior. Esta situação poderia dar origem ao reembolso da totalidade ou de parte da subvenção. Embora os regulamentos dos fundos estruturais não exijam a reavaliação do défice de financiamento com base nos valores reais, alguns Estados-Membros tomaram a iniciativa de incluir uma cláusula de reembolso nas decisões de concessão de subvenção. Foi o caso em oito dos 15 projetos relativamente aos quais se avaliou o défice de financiamento (ver ponto 48). Na Alemanha, a reavaliação tem em conta as receitas geradas nos 15 anos seguintes à conclusão do projeto.
- 58.** Nos casos em que não foi possível estimar antecipadamente as receitas, ou em que não se esperava que os projetos gerassem receitas, os regulamentos dos fundos estruturais incluem uma disposição que permite às autoridades de gestão pedir o reembolso das receitas geradas até ao encerramento do programa operacional (para o período 2000-2006) ou num período de cinco anos após a conclusão do projeto (para o período 2007-2013)³³. No entanto, tendo em conta que os projetos de recuperação muitas vezes atingem a sua maturidade a longo prazo, o período de cinco anos atualmente considerado para avaliar essas receitas é demasiado curto.

³² *Guide to Cost Benefit Analysis of Investment Projects* (Guia da análise custo-benefício dos projetos de investimento). Comissão Europeia, DG Política Regional e Urbana, julho de 2008.

³³ Ver a regra de elegibilidade n.º 2 do Regulamento (CE) n.º 448/2004 e o n.º 3 do artigo 55.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de julho de 2006, que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1260/1999 (JO L 210 de 31.7.2006, p. 25)

EXEMPLOS DE CASOS EM QUE AS REGRAS DOS AUXÍLIOS ESTATAIS NÃO FORAM RESPEITADAS

As regras dos auxílios estatais do Reino Unido³⁴ especificam que, nos casos em que o proprietário do terreno seja simultaneamente o promotor do projeto, o lucro do promotor tem de ser excluído do cálculo do apoio financeiro público³⁵. Contudo, na antiga fábrica de produtos químicos de Widnes e na antiga mina de carvão/coqueria de Sheffield (ambos no Reino Unido), esta regra não foi respeitada, tendo sido incluído no cálculo um subsídio correspondente ao lucro do promotor. À data, esta situação foi considerada aceitável pelo organismo de desenvolvimento regional, mas a percentagem do lucro não foi avaliada por um avaliador oficial, como exigido no regime de ajuda estatal aplicável.

Na antiga mina a céu aberto de Rotherham (Reino Unido), o espaço foi recuperado por uma parceria público-privada. O terreno com que o parceiro privado contribuiu foi avaliado em 30% do custo total do projeto, tendo sido estimados em 70% os trabalhos de recuperação a ser pagos pelo parceiro público. No entanto, quando as parcelas foram vendidas, 70% das receitas foram atribuídas ao parceiro privado e 30% ao parceiro público. Desta forma, foi concedida uma vantagem ao proprietário privado, que não estava em conformidade com o regime de ajuda estatal aplicável.



Foto 7 — Fábrica de celulose no espaço de uma antiga central nuclear prevista (Arneburg, Alemanha)

Na antiga central nuclear prevista de Arneburg (Alemanha) (ver **foto 7**), o promotor (um município) pagou a recuperação do terreno que era propriedade de um grupo privado, com o objetivo de atrair investidores industriais para o espaço. O proprietário tinha adquirido o terreno em 1993 e tinha realizado alguns trabalhos de demolição. Após a aprovação do projeto de recuperação, o proprietário vendeu parcelas por um preço muito superior ao que tinha inicialmente pago. Segundo as disposições do regime de ajuda estatal aplicável³⁶, o contrato entre o promotor e o proprietário deveria ter previsto que os benefícios decorrentes da venda do terreno fossem transferidos para o município.

³⁴ N 747/A/99 — «Partnership support for regeneration (1): Support for speculative developments» (Apoio às parcerias para a recuperação (1): Apoio aos desenvolvimentos especulativos) (SG (2001) D/286569).

³⁵ Em alguns casos, o lucro está avaliado em 15% do valor de venda dos edifícios mais 10% do valor da venda das parcelas.

³⁶ Regime de ajuda estatal N 644 A/B/2002, aprovado pela CE em 9 de julho de 2003, que reflete as regras previstas no *Rahmenplan 31* (nomeadamente o ponto 7 da parte II).



Foto 8 — Antigos edifícios em demolição e renovação numa central elétrica degradada que está a ser convertida num centro artístico e cultural (Łódź, Polónia)

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

CONCLUSÃO GERAL

- 59.** A herança da poluição nos espaços industriais e militares continua a constituir um desafio significativo para muitos Estados-Membros. A limpeza dessa poluição histórica e a recuperação dos espaços terá provavelmente de continuar a ser paga por fundos públicos. Para muitos Estados-Membros, as ações estruturais constituíram uma fonte essencial de financiamento para essas atividades.
- 60.** Os projetos que recebem apoio da União Europeia normalmente fornecem as infraestruturas como previsto. Contudo, os progressos registados em muitos dos espaços são mais lentos e criam-se menos empregos do que o esperado.
- 61.** Embora o princípio do poluidor-pagador seja bem compreendido, devido a dificuldades práticas são frequentemente as autoridades públicas, com apoio das ações estruturais da União Europeia, que acabam por pagar um montante significativo dos trabalhos de reparação dos danos; em nenhum dos casos examinados para a presente auditoria o poluidor pagou na totalidade os custos dos trabalhos de reparação.
- 62.** As avaliações do défice de financiamento, quando são realizadas, muitas vezes não são suficientemente sólidas e nem sempre figuram cláusulas de reembolso nas decisões de concessão de subvenção.
- 63.** Embora os Estados-Membros apliquem algumas boas práticas e princípios nas atividades de recuperação, a falta de informações pormenorizadas sobre o âmbito dos problemas no terreno significa que é possível melhorar a atribuição das prioridades das ações a realizar nos espaços que necessitam de mais atenção.



Foto 9 — Barril de bolas moldadas em plástico, utilizadas para extrair poluentes subterrâneos de um sítio contaminado (Dunaujvaros, Hungria)

REALIZAÇÃO DOS OBJETIVOS DE RECUPERAÇÃO DOS ESPAÇOS INDUSTRIAIS E MILITARES

64. A maioria dos projetos alcançou os objetivos em termos de realizações físicas. No entanto, os resultados dos trabalhos de reparação dos danos nem sempre são devidamente certificados e constatam-se grandes discrepâncias entre os valores nacionais de verificação da contaminação do solo. A Comissão propôs uma diretiva que estabelece um quadro para a proteção do solo (ver pontos 22-25).
65. À data da auditoria, a maioria dos projetos tinha obtido resultados modestos em termos de atividade económica e emprego. A recessão económica teve impacto nos resultados obtidos e não se utilizaram suficientemente as análises de mercado para justificar os desenvolvimentos urbanísticos cofinanciados. Os melhores resultados observaram-se em espaços que foram recuperados no contexto de um plano de desenvolvimento integrado claro e personalizado que correspondia à maioria das melhores práticas geralmente aceites em matéria de recuperação (ver pontos 26-34).

RECOMENDAÇÃO 1

Os Estados-Membros deverão:

- a) exigir que os projetos de recuperação dos espaços abandonados estejam incluídos num plano de desenvolvimento integrado para a cidade ou zona em causa;
- b) solicitar aos promotores que efetuem uma análise de mercado e ponderem as opções pertinentes para o possível futuro dos espaços abandonados, que deverão basear-se no plano de desenvolvimento integrado;
- c) assegurar que os resultados da reparação dos danos nos espaços sejam certificados por uma autoridade competente ou por um organismo acreditado.

A Comissão deverá:

- a) propor, em colaboração com os Estados-Membros e com base em provas científicas e nas melhores práticas:
 - i) normas da União Europeia para a definição de sítios contaminados e a importância dos riscos que colocam para o ambiente e a saúde,
 - ii) uma metodologia da União Europeia para a definição de normas de reparação dos danos específicas do espaço, tendo em conta a sua utilização definitiva;
- b) promover a aplicação de um método de desenvolvimento integrado através do programa operacional, exigindo que os projetos de recuperação dos espaços abandonados cofinanciados sejam incluídos num plano de desenvolvimento integrado.

CRITÉRIOS PARA A AFETAÇÃO DO APOIO DA UNIÃO EUROPEIA À RECUPERAÇÃO DOS ESPAÇOS INDUSTRIAIS E MILITARES

- 66.** A recuperação é executada nos Estados-Membros de acordo com a maioria das melhores práticas geralmente aceites, mas essa execução é prejudicada por obstáculos significativos, como a falta de recursos financeiros (ver pontos 37-42).
- 67.** Os registos nacionais oferecem alguns dados sobre a situação dos espaços abandonados, mas estão incompletos em todos os Estados-Membros visitados e apenas em dois incluem informações adequadas para definir prioridades de intervenção pública nos sítios contaminados (ver pontos 43-44).

- 68.** Embora os regulamentos dos fundos estruturais não especifiquem quaisquer regras para promover aspetos específicos das melhores práticas em matéria de recuperação dos espaços abandonados, alguns Estados-Membros apoiam um método de desenvolvimento integrado e o princípio da reutilização dos espaços abandonados em vez das áreas verdes (ver ponto 45).

RECOMENDAÇÃO 2

Os Estados-Membros deverão:

- a) ponderar definir estratégias para a recuperação dos espaços abandonados com metas claras;
- b) promover a recuperação dos espaços abandonados, evitando a utilização das áreas verdes exceto quando for estritamente necessário e, caso contrário, exigindo a aplicação de medidas de compensação;
- c) prever medidas aplicáveis aos espaços problemáticos que sejam propriedade privada e em que o proprietário não tome as medidas necessárias;
- d) ponderar incrementar a utilização intermédia dos espaços abandonados recuperados como áreas verdes;
- e) exigir que as autoridades regionais ou locais mantenham registos dos espaços abandonados e dos sítios contaminados; estes registos deverão ser normalizados pelo menos ao nível do Estado-Membro para permitir consolidá-los num registo nacional e facilitar a execução de uma política de recuperação e reparação dos danos dos espaços abandonados;
- f) compilar listas dos espaços abandonados onde se suspeita existir contaminação e classificá-los de acordo com os correspondentes riscos para a saúde e o ambiente. Deverá ser definida a prioridade dos vários espaços no que toca à reparação dos danos para facilitar a elaboração de planos nessa matéria que contribuam para a proteção da saúde e a realização dos objetivos ambientais da União Europeia, como o bom estado ecológico da água previsto pela Diretiva-Quadro «Água».

A Comissão e os Estados-Membros deverão:

- a) apoiar a aplicação das melhores práticas no desenvolvimento urbanístico de parques empresariais e dar preferência à recuperação dos espaços abandonados em vez da utilização de áreas verdes.

CUSTO DOS RESULTADOS OBTIDOS

- 69.** Os resultados poderiam ter sido obtidos com menor financiamento da União Europeia por vários motivos.
- 70.** Nos projetos geradores de receitas, a subvenção pública nem sempre estava justificada por uma avaliação do défice de financiamento e, nos casos em que o défice foi avaliado, observaram-se insuficiências (ver pontos 48-49).
- 71.** Nos casos em que foi avaliado o défice de financiamento, a decisão de financiamento nem sempre incluía uma cláusula de reembolso que seria aplicável caso o projeto gerasse mais receitas do que o previsto e os regulamentos dos fundos estruturais não o exigem. Nos casos em que não foi possível estimar antecipadamente as receitas, ou em que não se esperava que os projetos gerassem receitas, os regulamentos dos fundos estruturais permitem às autoridades de gestão pedir o reembolso das receitas geradas. No entanto, tendo em conta que os projetos de recuperação muitas vezes atingem a sua maturidade a longo prazo, o período de cinco anos atualmente considerado para avaliar essas receitas é demasiado curto (ver pontos 57-58).
- 72.** Embora o princípio do poluidor-pagador esteja consagrado na legislação dos Estados-Membros, não foi plenamente aplicado, tendo os fundos nacionais e da União Europeia suportado parte do custo da reparação dos danos ambientais. Os acordos celebrados entre os poluidores, os proprietários dos terrenos e os promotores imobiliários não são muitas vezes suficientemente transparentes e nem sempre é possível determinar até que ponto os poluidores suportaram realmente os custos dos trabalhos de reparação dos danos (ver pontos 50-55).
- 73.** As regras específicas relativas aos auxílios estatais não foram plenamente aplicadas pelas autoridades dos Estados-Membros (ver ponto 56).

RECOMENDAÇÃO 3

Os Estados-Membros deverão:

- a) avaliar em profundidade o défice de financiamento de cada projeto;
- b) exigir que se tenha em conta explicitamente em que medida se pode aplicar o princípio do poluidor-pagador em todos os projetos de recuperação e que a aplicação desse princípio seja condição da concessão do financiamento da União Europeia;
- c) aplicar todas as disposições dos regimes de auxílio estatal acordados com a Comissão;
- d) realizar controlos pormenorizados para garantir que não se atribuem subsídios para a reparação dos danos de espaços pelos quais o promotor já recebeu descontos no preço de aquisição. Para este efeito, a autoridade pública deverá dispor de uma avaliação de mercado fiável do terreno, uma avaliação realista dos custos prováveis dos trabalhos de reparação dos danos e total transparência dos termos da aquisição do terreno, bem como de quaisquer descontos de preço neles contidos;
- e) incluir uma cláusula de reembolso em todas as decisões de financiamento dos projetos de recuperação que permita a possibilidade de reavaliarem o desempenho financeiro dos projetos em função da sua evolução durante um período mais extenso (por exemplo, 15 anos) e de reaverem a totalidade ou parte de uma subvenção caso o projeto tenha gerado receitas superiores ao previsto. A Comissão deverá acompanhar a aplicação dessas cláusulas de reembolso.

A Comissão deverá:

- a) ponderar a oportunidade de definir princípios comuns para a aplicação do princípio do poluidor-pagador em caso de contaminação cuja origem seja anterior à introdução do princípio na legislação;
- b) lembrar às autoridades de gestão dos Estados-Membros a obrigação destas de determinar o défice de financiamento de todos os projetos que possam gerar receitas e respeitar todas as regras em matéria de auxílios estatais.

O presente relatório foi adoptado pela Câmara II, presidida por Harald NOACK, membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 12 de dezembro de 2012.

Pelo Tribunal de Contas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente



Foto 10 — Terreno preparado para a construção de infraestruturas rodoviárias no espaço do aterro de entulho de uma antiga mina de carvão (Jaworzno, Polónia)

ANEXO I

**FINANCIAMENTO DA RECUPERAÇÃO DOS ESPAÇOS INDUSTRIAIS E MILITARES
(PERÍODOS 2000-2006¹ E 2007-2013) PELAS AÇÕES ESTRUTURAIS**

Recuperação dos espaços industriais e militares pelas ações estruturais 2000-2006				Recuperação dos espaços industriais e militares pelas ações estruturais 2007-2013			
Estado-Membro	Classificação	Montante afetado (euros)	%	Estado-Membro	Classificação	Montante afetado (euros)	%
Alemanha	1	645 490 864	28,7	Hungria	1	475 191 832	14,0
Reino Unido	2	574 288 905	25,5	República Checa	2	372 290 509	11,0
França	3	195 305 373	8,7	Alemanha	3	335 518 228	9,9
Países Baixos	4	160 821 924	7,2	Roménia	4	316 430 710	9,3
Portugal	5	156 012 908	6,9	Itália	5	298 355 961	8,8
Itália	6	143 383 095	6,4	Polónia	6	278 413 953	8,2
Bélgica	7	65 421 025	2,9	Portugal	7	191 960 262	5,7
Grécia	8	55 655 389	2,5	Reino Unido	8	178 957 047	5,3
Espanha	9	54 873 962	2,4	Espanha	9	177 403 701	5,2
República Checa	10	46 073 161	2,0	Estónia	10	138 045 325	4,1
Polónia	11	43 940 360	2,0	Eslovénia	11	130 400 000	3,8
Hungria	12	28 773 946	1,3	Bulgária	12	108 322 014	3,2
Finlândia	13	18 104 950	0,8	França	13	90 193 437	2,7
Inter-regional UE	14	17 035 874	0,8	Bélgica	14	62 048 204	1,8
Transfronteiriço UE	15	13 996 478	0,6	Letónia	15	49 000 000	1,4
Letónia	16	11 414 454	0,5	Malta	16	48 280 000	1,4
Luxemburgo	17	10 019 687	0,4	Transfronteiriço UE	17	47 801 926	1,4
Eslovénia	18	2 924 609	0,1	Países Baixos	18	28 799 000	0,8
Malta	19	2 539 367	0,1	Grécia	19	26 295 000	0,8
Estónia	20	1 712 389	0,1	Chipre	20	16 150 000	0,5
Áustria	21	674 726	0,0	Lituânia	21	14 501 892	0,4
				Luxemburgo	22	3 786 550	0,1
				Finlândia	23	2 071 886	0,1
TOTAL UNIÃO EUROPEIA		2 248 463 446	100,0	TOTAL UNIÃO EUROPEIA		3 390 217 437	100,0

¹ Para o período 2000-2006, os valores dos Estados-Membros da UE-10 referem-se ao período a partir de 2004.

Fonte: Dados da DG Política Regional e Urbana, 31 de dezembro de 2010.

ANEXO II

AMOSTRA DOS 27 PROJETOS AUDITADOS

			Projeto cofinanciado pela UE concluído?	Cofinanciamento do FEDER (milhões de euros)	Objetivo de criação de emprego?	Trabalhos de recuperação cofinanciados pelo FEDER						Realizações previstas da recuperação/utilização futura prevista do terreno			
						Descontaminação/estabilização	Paisagismo	Demolição/renovação de edifícios antigos	Estradas, serviços públicos e outras infraestruturas	Divisão do terreno para revenda ou arrendamento	Construção de edifícios prontos a usar	Terrenos e edifícios para utilização industrial ou comercial	Terrenos e edifícios para utilização pública	Instalações de parques públicos	Reserva (pública ou privada)
Só trabalhos de reparação dos danos	Antiga estação de tratamento de urânio**	Mydlovary (CZ)	S	18,50		√		√							√
	Antiga mina de carvão/ resíduos químicos	Berhida-Peremartoni (HU)		16,83		√									√
	Siderurgia	Dunaujvaros (HU)	S	2,93	S	√									√
	Antiga fábrica de explosivos	Berhida-Peremartoni (HU)		0,06	S	√						√			
Só trabalhos de reabilitação	Antiga siderurgia e fábrica metalúrgica (<i>Skoda</i>)	Pilsen (CZ)	S	1,36	S			√				√			
	Fábrica de componentes de Informática	Brno (CZ)	S	0,43	S			√				√			
	Antiga refinaria de petróleo	Braunsbedra (DE)	S	6,32	S			√	√	√		√			
	Antiga central nuclear prevista	Arneburg (DE)	S	26,58	S			√	√			√			
	Antigo poço de mina de carvão	Jaworzno (PL)	S	3,32	S		√		√	√		√			
	Reserva pública	Halton (UK)	S	2,53	S		√		√			√			

ANEXO II

			Projeto cofinanciado pela UE concluído?	Cofinanciamento do FEDER (milhões de euros)	Objetivo de criação de emprego?	Trabalhos de recuperação cofinanciados pelo FEDER					Realizações previstas da recuperação/utilização futura prevista do terreno				
						Descontaminação/estabilização	Paisagismo	Demolição/renovação de edifícios antigos	Estradas, serviços públicos e outras infraestruturas	Divisão do terreno para revenda ou arrendamento	Construção de edifícios prontos a usar	Terrenos e edifícios para utilização industrial ou comercial	Terrenos e edifícios para utilização industrial ou comercial	Instalações de parques públicos	Reserva (pública ou privada)
Trabalhos mistos de reparação dos danos e de reabilitação	Antiga fábrica metalúrgica	Halle (DE)	S	3,79	S	√			√			√			
	Antiga mina de carvão/ coqueria III*	Essen (DE)	S	2,21	S	√		√	√	√		√			
	Aterro de entulho de uma mina de carvão	Jaworzno (PL)		7,07	S	√	√		√			√			
	Antigo porto industrial I	Barrow-in-Furness (UK)	S	5,89	S	√	√		√	√		√			
	Antigo porto industrial II	Barrow-in-Furness (UK)	S	5,79	S	√	√		√	√		√			
	Antiga siderurgia I	Duisburg (DE)	S	15,21	S	√	√	√	√			√			
	Antiga fábrica de zinco II	Duisburg (DE)	S	20,90	S	√	√	√	√			√			
	Antiga siderurgia*	Dortmund (DE)	S	30,32	S	√	√	√	√	√		√			
	Antiga mina de carvão/ coqueria I*	Essen (DE)	S	12,79	S	√	√	√	√		√		√	√	
	Antiga mina de carvão/coqueria II	Essen (DE)		3,02		√	√		√					√	
	Antigo quartel e fábrica de pilhas	Marcali (HU)	S	3,02		√	√	√	√		√			√	
	Antiga central elétrica*	Łódź (PL)		20,61	S	√	√	√	√		√	√			
	Antiga mina a céu aberto I	Rotherham (UK)	S	4,51	S	√	√	√	√	√		√			
	Antiga mina a céu aberto II	Rotherham (UK)	S	5,22	S	√	√	√	√	√					
	Antiga mina de carvão/coqueria	Sheffield (UK)	S	10,33	S	√	√	√	√	√	√	√			
Antiga fábrica metalúrgica	Barnsley (UK)	S	8,81	S	√	√	√	√	√	√	√				
Antiga fábrica de produtos químicos	Widnes (UK)	S	2,53	S	√	√		√	√	√	√				

Notas: Projetos do Fundo de Coesão (**) ou «grandes projetos» do FEDER (*) relativamente aos quais era necessária autorização prévia da Comissão Europeia.

Fonte: Relatório final de execução do PO relativo a projetos do período de programação 2000-2006; decisões de concessão de subvenção relativas a projetos do período de programação 2007-2013. Moedas nacionais convertidas em euros à taxa de câmbio média do Banco Central Europeu para o período de programação correspondente.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

SÍNTESE

I.

A revitalização de espaços industriais ou militares abandonados constitui um fator importante para aumentar a atratividade de uma região e contribuir para a criação de emprego.

III. a)

A certificação é considerada uma boa prática. Contudo, a falta de certificação e a discrepância entre os valores de verificação nacionais relativos à contaminação do solo não implica automaticamente que o trabalho de descontaminação e de reabilitação não foi corretamente executado.

O desenvolvimento dos projetos acontece sempre num contexto de incerteza económica. Alguns projetos sofreram atrasos devido a condicionalismos de financiamento no contexto da recessão económica, juntamente com a redução do défice a nível nacional. Ambos os fatores tiveram impacto nas prioridades das políticas públicas. Além disso, a criação de emprego é um objetivo a longo prazo destes projetos.

A noção de «plano integrado de desenvolvimento urbano» está consagrada nas orientações estratégicas comunitárias e no artigo 44.º do Regulamento (CE) n.º 1828/2006. O instrumento de engenharia financeira JESSICA só pode ser utilizado nas zonas onde tal plano foi instituído. Além disso, em conformidade com o artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 1080/2006, o FEDER pode apoiar a criação de estratégias integradas e sustentáveis para fazer face à elevada concentração de problemas económicos, ambientais e sociais nas zonas urbanas, incluindo, entre outros, a reabilitação do ambiente físico e o redesenvolvimento de áreas industriais degradadas.

III. b)

Em 2006, a Comissão apresentou uma proposta de diretiva que estabelece um quadro para a proteção do solo [COM(2006) 232], prevendo uma definição para «sítio contaminado» e requerendo a criação de um inventário nacional de tais sítios no território dos Estados-Membros. As instalações industriais abandonadas estão muitas vezes contaminadas e teriam, portanto, de ser identificadas. O Parlamento Europeu adotou a proposta, em primeira leitura, em novembro de 2007. O Conselho ainda não conseguiu chegar a acordo quanto a uma posição comum.

A Comissão também tomou iniciativas fora do quadro jurídico para promover boas práticas, por exemplo, a favor da reabilitação de espaços industriais abandonados em lugar da utilização de zonas verdes e da coordenação da utilização dos solos.

III. c)

A Comissão reconhece a existência, anteriormente, de algumas deficiências no processo de determinação das taxas de subvenção, devido em parte ao quadro regulamentar. Em conformidade com o artigo 29.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, foram estabelecidas taxas máximas de cofinanciamento para os projetos de 2000-2006 geradores de receitas líquidas substanciais. A avaliação das disparidades no financiamento ficou consagrada no Regulamento para 2007-2013.

Durante o período 2007-2013, as receitas que podem ser antecipadamente determinadas são, consoante os setores, tomadas em consideração por um período entre 10 e 30 anos. Para o setor do ambiente, o guia de análise custos-benefícios (ACB) recomenda o horizonte temporal de referência de 30 anos, aplicado para determinar o valor atual dos custos e receitas do projeto.

A Comissão considera que a inclusão de uma cláusula de reembolso na carta de subvenção emitida pela autoridade de gestão é um exemplo de boas práticas que podem ser utilmente incluídas pelos Estados-Membros nas regras nacionais.

A aplicação do princípio do poluidor-pagador constitui, na prática, um desafio complexo. Por vezes não é possível exigir à pessoa ou entidade jurídica primeiro responsável pela poluição o pagamento das atividades de despoluição, uma vez que, em muitos casos, essa pessoa ou entidade jurídica deixou de existir ou pode demonstrar que foram respeitadas as regras aplicáveis no momento em que ocorreu a poluição.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

IV. a)

A Comissão concorda com esta recomendação aos Estados-Membros e já solicitou a adoção de um plano integrado de ordenamento, não só no âmbito do quadro estratégico comum (QEC), mas também do regulamento da Comissão.

IV. b)

Os serviços da Comissão publicaram recentemente um documento de trabalho [SWD(2012) 101 final/2] com «Orientações sobre as melhores práticas para limitar, atenuar ou compensar a impermeabilização dos solos». O documento descreve abordagens que foram implementadas nos Estados-Membros, nomeadamente para evitar a conversão de zonas verdes e a subsequente impermeabilização da sua superfície ou de parte dela e a reutilização de zonas já construídas, por exemplo, de antigos terrenos industriais.

IV. c)

Tendo em conta o princípio do poluidor-pagador e os auxílios estatais, o quadro regulamentar dos fundos estruturais para 2007-2013 já inclui as observações do Tribunal.

No que diz respeito à cláusula de reembolso na carta de subvenção emitida pela autoridade de gestão, a Comissão considera que se trata de um caso de boas práticas que pode ser utilmente incluído pelos Estados Membros nas suas regras nacionais. No entanto, de acordo com o princípio da gestão partilhada, uma vez que as autoridades de gestão emitem as decisões de atribuição das subvenções, estas devem também monitorizar a aplicação da cláusula de reembolso quando acompanham a execução dos projetos.

IV. d)

A Comissão concorda com a recomendação do Tribunal, mas assinala que apresentou em 2006 uma proposta de diretiva que estabelece um quadro para a proteção do solo [COM(2006) 232], que introduziria uma base jurídica para poder propor normas da União Europeia para a definição de sítios contaminados, os riscos que colocam e as metodologias para a reparação dos danos. A Comissão salienta que a adoção de legislação da União específica sobre o solo depende dos legisladores.

Os espaços industriais abandonados estão frequentemente localizados nas zonas urbanas. A Comissão está já a promover o desenvolvimento urbano integrado e sustentável, através dos atuais programas gerais e do instrumento de engenharia financeira Jessica, que exige o estabelecimento de um plano de desenvolvimento urbano integrado.

Além disso, a Comissão preconiza vivamente que os Estados-Membros incorporem a reabilitação de instalações industriais abandonadas como parte essencial da sua estratégia de desenvolvimento urbano integrado, dado que a «reabilitação dos terrenos industriais abandonados» está incluída numa das quatro prioridades específicas de investimento urbano.

Esta abordagem será significativamente reforçada no período 2014-2020.

IV. e)

A Comissão tomou iniciativas fora do quadro jurídico para promover as boas práticas, por exemplo, a favor da reabilitação de espaços industriais abandonados em lugar da utilização de zonas verdes e da coordenação da utilização dos solos.

Além disso, a Comissão sublinha que a sua proposta de diretiva que estabelece um quadro para a proteção do solo [COM(2006) 232] implicaria a identificação dos sítios contaminados nos territórios nacionais.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

INTRODUÇÃO

5.

A Comissão observa que os operadores que exercem atividades perigosas são estritamente responsáveis pela descontaminação do solo sempre que tenha ocorrido poluição após 30 de abril de 2007, data em que a Diretiva «Responsabilidade ambiental» 2004/35/CE passou a produzir efeitos. Neste contexto, a Comissão gostaria de recordar que a Comissão apresentou em 2006 uma proposta de diretiva que estabelece um quadro para a proteção do solo [COM(2006) 232], implicando a identificação de todos os sítios contaminados, incluindo os contaminados antes de abril de 2007. Essa proposta está ainda a ser discutida no Conselho. Em novembro de 2007, o Parlamento Europeu adotou o seu parecer em primeira leitura.

6.

A promoção da abordagem de método integrado de ordenamento e a reutilização dos espaços industriais abandonados são conceitos latos¹.

A abordagem de método integrado de ordenamento é promovida em estreita interligação das diferentes dimensões da vida urbana — ambiental, económica, cultural e social. O sucesso no ordenamento urbano só pode ser alcançado através de uma abordagem integrada. As medidas em matéria de renovação física urbana devem, por conseguinte, estar associadas a medidas destinadas a promover a educação, o desenvolvimento económico, a inclusão social e a proteção do ambiente.

¹ Ver artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 1080/2006 e a comunicação da Comissão «A política de coesão e as cidades: contribuição das cidades e das aglomerações para o crescimento e o emprego nas regiões», COM(2006) 385 final.

ÂMBITO E OBJETIVOS DA AUDITORIA

17.

Exceto para os grandes projetos, os processos relativos aos projetos não são mantidos pela Comissão, mas pelas autoridades de gestão dos Estados-Membros.

OBSERVAÇÕES

23. Segundo travessão

A certificação é considerada uma boa prática. No entanto, a falta de certificação não implica automaticamente que a descontaminação e o trabalho de reabilitação não foram corretamente executados.

Ver igualmente a resposta da Comissão ao ponto 5 e a referência para a sua proposta de diretiva de 2006 que estabelece um quadro para a proteção do solo [COM(2006) 232].

24.

Não existem valores de verificação harmonizados para contaminantes do solo e normas para definir se um sítio apresenta sérios riscos para a saúde humana e para o ambiente, nem qualquer definição harmonizada a nível da União Europeia de «sítio contaminado». Em 2006, a Comissão apresentou uma proposta de quadro para a proteção do solo [COM(2006) 232], prevendo uma definição para «sítio contaminado» e requerendo a criação de um inventário de tais sítios no território nacional. A adoção desta diretiva proporcionaria a base jurídica necessária para a adoção posterior (se necessário e na sequência de intercâmbio de informações com os Estados-Membros) de elementos técnicos comuns da União Europeia para a avaliação dos riscos de contaminação do solo, não tendo qualquer efeito sobre a aceitabilidade do risco.

Ver também a resposta da Comissão ao ponto 5.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

26.

A Comissão regista com agrado que 20 dos 22 projetos auditados tenham alcançado totalmente ou em grande medida (>90%) os efeitos esperados.

27.

Os projetos de recuperação dos espaços industriais abandonados necessitam de um longo período para alcançar os resultados previstos.

Caixa 1

O exemplo do antigo porto industrial (Barrow-in-Furness, Reino Unido) denota igualmente a dificuldade de realização de projetos no contexto de uma crise económica.

Caixa 2

Relativamente ao exemplo da antiga refinaria de petróleo (Braunschweig, Alemanha), a análise de mercado para as zonas reabilitadas foi uma condição do financiamento. No entanto, a autoridade de gestão não pôde antecipar, no momento da aprovação do financiamento, eventos que possam ocorrer anos mais tarde. Sejam quais forem os critérios estabelecidos, o único controlo eventual reside na credibilidade da análise de mercado.

Caixa 3

O exemplo da antiga oficina de metalurgia (Barnsley, Reino Unido, designada como «cidade renascentista» no âmbito do plano de desenvolvimento regional) denota igualmente a dificuldade de realização de projetos no contexto de uma crise económica. Aumentar a atratividade de uma zona faz parte dos objetivos prosseguidos pelo FEDER, o que nem sempre pode ser medido em termos quantitativos.

Relativamente à antiga siderurgia (Dortmund, Alemanha), a execução do projeto está parcialmente condicionada por fatores externos que não podem ser influenciados pelo Estado-Membro ou pela Comissão. O facto de apenas 22% da superfície disponível ter sido vendida até meados de 2011 pode ser atribuído à crise económica.

31.

Os projetos de recuperação dos espaços industriais abandonados necessitam de um longo período para alcançar os resultados e os impactos previstos. A criação de emprego é um objetivo a longo prazo, em especial quando os projetos se destinam a melhorar o ambiente para a atividade económica.

32.

A Comissão congratula-se com a conclusão do Tribunal.

38.

Os serviços da Comissão publicaram recentemente um documento de trabalho [SWD(2012) 101 final/2] com «*Orientações sobre as melhores práticas para limitar, atenuar ou compensar a impermeabilização dos solos*». O documento descreve abordagens que foram implementadas nos Estados-Membros, nomeadamente para evitar a conversão de zonas verdes e a subsequente impermeabilização da sua superfície ou de parte dela e a reutilização de zonas já construídas, por exemplo, de antigos terrenos industriais.

39.

A Comissão observa que, em pelo menos dois dos cinco Estados-Membros auditados, existiam disposições para promover, numa fase intermédia, a utilização dos espaços industriais abandonados recuperados.

40.

A Comissão observa que os condicionalismos dos orçamentos nacionais e/ou regionais, a existência de registos de instalações industriais abandonadas e a incerteza associada à propriedade fundiária influenciam sempre a execução dos projetos.

40. Segundo travessão

A Comissão observa que a proposta de diretiva para a proteção do solo [COM(2006) 232] exigiria que os Estados-Membros identificassem os sítios contaminados no seu território e tornassem esse inventário público (ver igualmente a resposta da Comissão ao ponto 24). As instalações industriais abandonadas estão muitas vezes contaminadas e teriam assim de ser identificadas.

43.

A Comissão remete para a sua resposta aos pontos 24 e 40: observa que a proposta de diretiva para a proteção do solo exigiria que os Estados-Membros identificassem os sítios contaminados no seu território e tornassem esse inventário público.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 5

No caso da Polónia, embora existam iniciativas a nível local, um registo nacional permitiria certamente uma melhor definição das prioridades.

Contudo, o «Projeto nacional de ordenamento territorial 2030» adotado pelo Governo polaco em março de 2012 garantirá a coordenação do planeamento e a abordagem integrada das áreas revitalizadas.

44.

A Comissão remete para a sua resposta ao ponto 43.

Caixa 6

A Comissão remete para a sua resposta ao ponto 40, segundo travessão.

45.

Os critérios de seleção para os projetos cofinanciados pelo FEDER são decididos pelos comités de acompanhamento dos programas. A Comissão encoraja que os critérios de seleção incluam conceitos, tais como o valor acrescentado, a relação custo-benefício e a sustentabilidade ambiental, e recomenda a aplicação das melhores práticas.

A Comissão tomou iniciativas fora do quadro jurídico para promover as boas práticas a este respeito. Por exemplo, a sua Comunicação «A política de coesão e as cidades: contribuição das cidades e das aglomerações para o crescimento e o emprego nas regiões» [COM (2006) 385 final] promove a reabilitação de espaços industriais abandonados, em lugar da utilização de zonas verdes e a coordenação da utilização dos solos e das políticas de coesão para gerir a expansão urbana. Os seus serviços também organizaram e publicaram uma peritagem em linha sobre os resultados da conferência de 2010 sobre as regiões e as mutações económicas, subordinada ao tema da «reutilização de espaços e edifícios industriais abandonados», tendo sido apresentadas boas práticas.

45. Primeiro travessão

Este estabelecimento de prioridades para os projetos e a decisão sobre a taxa de financiamento da União Europeia a nível dos projetos é da competência das autoridades responsáveis pelo programa.

48. Segundo travessão

A Comissão reconhece a existência, anteriormente, de algumas deficiências no processo de determinação das taxas de subvenção, devido em parte ao quadro regulamentar. Em conformidade com o artigo 29.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, foram estabelecidas taxas máximas de cofinanciamento para os projetos de 2000-2006 geradores de receitas líquidas substanciais. A avaliação do défice de financiamento ficou consagrada no Regulamento para 2007-2013.

Caixa 7

Com vista à reserva fundiária pública (Halton, Reino Unido), a metodologia para o défice de financiamento que é aplicada desde 2007 não foi aplicada da mesma forma no período 2000-2006. O cofinanciamento do FEDER é inferior à taxa de intervenção máxima, conforme previsto no artigo 29.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, e, por conseguinte, teve efetivamente em conta as possíveis receitas a gerar, em conformidade com os regulamentos aplicáveis.

No que respeita à antiga central nuclear prevista (Arneburg, Alemanha), a metodologia para o défice de financiamento que é aplicada desde 2007 não foi aplicada da mesma forma no período 2000-2006 [ver o artigo 29.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1260/1999].

49.

A Comissão reconhece a existência, anteriormente, de algumas deficiências no processo de determinação das taxas de subvenção, devido em parte ao quadro regulamentar. No que se refere aos projetos geradores de receitas líquidas substanciais, as taxas máximas de cofinanciamento foram estabelecidas em conformidade com o disposto no artigo 29.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, que se aplica aos três casos seguintes. A metodologia do défice de financiamento ficou consagrada no Regulamento para 2007-2013.

49. Primeiro travessão

A Comissão observa que, para oito dos quinze projetos auditados em que o beneficiário realizou uma avaliação do défice de financiamento, o Tribunal de Justiça não tirou conclusões respeitantes às eventuais receitas que foram geradas em outros desenvolvimentos realizados pelo mesmo promotor.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

49. Segundo travessão

O valor de mercado do terreno exige efetivamente uma avaliação independente. A Comissão assinala que, para 22 dos 27 projetos auditados, o Tribunal de Justiça não tirou conclusões relativas a esta avaliação.

Caixa 8

Relativamente à antiga mina de carvão/coqueria (Sheffield, Reino Unido), ver a resposta relativa à caixa 7.

Caixa 9

Relativamente à antiga mina a céu aberto (Rotherham, Reino Unido), a elegibilidade dos terrenos adquiridos deveria ter sido avaliada nos termos do regime de auxílios estatais em conformidade com a regra n.º 5 [Regulamento (CE) n.º 1685/2000]. Relativamente ao regime de auxílios estatais, o terreno deveria ter sido avaliado em zero ou, em determinadas circunstâncias, pelo valor mais baixo entre o preço efetivo de compra e o valor de mercado.

Relativamente à antiga siderurgia (Dortmund, Alemanha), a Comissão acompanhará esta questão.

50.

O princípio do poluidor-pagador, consagrado no artigo 191.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), constitui um princípio orientador da política ambiental. É dirigido à ação da União Europeia e os particulares não podem invocar diretamente este artigo do TFUE para afastar a aplicação da legislação nacional num domínio incluído na política ambiental quando não seja aplicável legislação da UE aprovada com base no mesmo artigo². Por outras palavras, este artigo é vinculativo a nível dos Estados-Membros, na medida em que tenha sido aplicado através do direito derivado a nível da União Europeia, por exemplo através de diretivas (por exemplo, a Diretiva 2004/35/CE relativa à responsabilidade ambiental, a Diretiva 2000/60/CE que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água, a Diretiva 2008/98/CE relativa aos resíduos, a Diretiva 2006/21/CE relativa à gestão dos resíduos de indústrias extrativas, etc.).

Em conformidade com o enquadramento comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente³, se não existir esse tipo de direito derivado a nível da União Europeia, a aplicação do princípio do poluidor-pagador é relevante na medida em que é definido na legislação nacional aplicável.

² Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 9 de março de 2010, proferido no processo C-378/08, ponto 46.

³ JO C 82 de 1.4.2008, p. 1 a 33.

51.

Para além das observações relativas ao ponto 50, a proposta da Comissão de diretiva que estabelece um quadro para a proteção do solo prevê a criação de um mecanismo económico adequado para financiar a investigação e a reparação dos danos em «sítios órfãos» (ou seja, sítios contaminados relativamente aos quais, sem prejuízo do princípio do poluidor-pagador, a pessoa singular ou coletiva responsável pela poluição não pode ser identificada ou não pode ser responsabilizada por força de legislação da União Europeia ou nacional ou não pode ser obrigada a suportar os custos da investigação e da reparação).

53.

A Comissão concorda que as autoridades responsáveis pelo programa necessitam de estar atentas, a fim de mitigar o risco descrito.

54.

Tal como indicado pelo Tribunal nos pontos 53-55, os projetos auditados enfrentam complexidades, em especial no que se refere aos acordos celebrados entre os vendedores e os promotores de solos poluídos.

Caixa 10

Relativamente à antiga siderurgia (Dortmund, Alemanha), a Comissão acompanhará esta questão.

55.

A Comissão recomenda sempre que seja feita uma avaliação do valor do terreno (e dos edifícios) por um avaliador qualificado independente ou por um organismo oficial devidamente autorizado para o efeito [regra n.º 5 do Regulamento (CE) n.º 1685/2000].

Caixa 11

No que se refere à antiga fábrica de produtos químicos (Widnes, Reino Unido) e à antiga mina de carvão/coqueria (Sheffield, Reino Unido), a Comissão acompanhará esta questão.

Relativamente à antiga mina a céu aberto (Rotherham, Reino Unido), a autoridade de gestão informou a Comissão de que tinha tomado medidas para informar a Homes and Community Agency (HCA, o novo organismo proprietário responsável) acerca do caso.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

57.

A Comissão considera que a inclusão de uma cláusula de reembolso na carta de subvenção emitida pela autoridade de gestão é um exemplo de boas práticas que pode ser utilmente incluída pelos Estados-Membros nas regras nacionais.

Para o período de programação 2000-2006, o artigo 29.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 limitou a contribuição da União Europeia para os projetos geradores de receitas, em função do objetivo prioritário e do setor de investimento. Para o período de 2007-2013, o artigo 55.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 estabelece orientações comuns sobre o tratamento das receitas que não foram contabilizadas no momento da apresentação do projeto. As orientações adicionais sobre a abordagem normalizada de cálculo do défice de financiamento e dos projetos geradores de receitas foram apresentadas, em 2008, no guia de análise custos-benefícios (ACB), que se aplica a todos os Estados-Membros, mas podem ser adaptadas para ter em conta as condições nacionais específicas. Por conseguinte, alguns Estados-Membros emitiram as suas próprias orientações de ACB, razão pela qual se verificam algumas diferenças entre Estados-Membros. Foram publicadas no início do período de programação de 2007-2013 notas de orientação claras e completas para os projetos geradores de receitas (COCOF 07/0074/09 e 08/0012/02).

58.

A Comissão considera que, em relação a projetos para os quais as receitas não se podem estimar ou calcular aquando da sua aprovação, a autoridade de gestão deve ter a possibilidade de verificar se foram geradas receitas após a conclusão do projeto. O período referido no regulamento é adequado, uma vez que representa um equilíbrio entre a necessidade de analisar possíveis receitas e as expectativas razoáveis da autoridade de gestão e dos beneficiários para o encerramento dos projetos quando estes se concluem.

59.

A revitalização dos espaços industriais ou militares abandonados é um primeiro passo para aumentar a atratividade de uma região. Constitui um pré-requisito para o desenvolvimento de atividades criadoras de emprego.

60.

Alguns projetos sofreram atrasos devido a condicionalismos de financiamento no contexto da crise económica e a criação de emprego é um objetivo de longo prazo destes projetos.

61.

A aplicação do princípio do poluidor-pagador constitui, na prática, um desafio complexo. Por vezes não é possível exigir à pessoa ou à entidade jurídica primeiro responsável pela poluição o pagamento das atividades de despoluição, uma vez que, em muitos casos, essa pessoa ou entidade jurídica deixou de existir ou pode demonstrar que se respeitaram as regras aplicáveis no momento em que ocorreu a poluição.

62.

A Comissão considera que a inclusão de uma cláusula de reembolso na carta de subvenção emitida pela autoridade de gestão é um exemplo de boas práticas que podem ser utilmente incluídas pelos Estados-Membros nas regras nacionais.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

64.

A certificação é considerada uma boa prática. Contudo, a falta de certificação e a discrepância entre os valores de verificação nacionais relativos à contaminação do solo não implicam automaticamente que o trabalho de descontaminação e de reabilitação não tenha sido corretamente executado. A proposta de diretiva da Comissão que estabelece um quadro para a proteção do solo [COM(2006) 232] prevê uma definição de «sítio contaminado» e requer a criação de um inventário de tais sítios no território nacional dos Estados-Membros.

65.

O desenvolvimento dos projetos tem sempre lugar num contexto de incerteza económica e a desaceleração económica, juntamente com a redução do défice a nível nacional, tem impacto nas prioridades das políticas públicas.

A noção de «plano integrado de desenvolvimento urbano» está consagrada nas orientações estratégicas comunitárias e no artigo 44.º do Regulamento (CE) n.º 1828/2006. O instrumento de engenharia financeira Jessica só pode ser utilizado nas zonas onde tal plano foi instituído. Além disso, em conformidade com o artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 1080/2006, o FEDER pode apoiar a criação de estratégias integradas e sustentáveis para fazer face à elevada concentração de problemas económicos, ambientais e sociais nas zonas urbanas, incluindo, entre outros, a reabilitação do ambiente físico e o redesenvolvimento de áreas industriais degradadas.

Recomendação n.º 1 aos Estados-Membros

A Comissão concorda com esta recomendação aos Estados-Membros e já solicitou a adoção de um plano integrado de ordenamento, não só no âmbito do quadro estratégico comum, mas também do regulamento da Comissão.

Recomendação n.º 1 a) à Comissão

A Comissão concorda com a recomendação do Tribunal, mas assinala que apresentou em 2006 uma proposta de diretiva que estabelece um quadro para a proteção do solo [COM (2006) 232], que introduziria uma base jurídica para poder propor normas da União Europeia para a definição de sítios contaminados, os riscos que colocam e as metodologias para a reparação dos danos.

Esta diretiva harmonizará a definição de «sítio contaminado» em toda a União Europeia e introduzirá, entre outros, a obrigação para os Estados-Membros de recuperar os sítios contaminados. A diretiva irá também permitir à Comissão adotar, se necessário e na sequência de um intercâmbio de informações com os Estados-Membros, elementos técnicos comuns da União para a avaliação dos riscos de contaminação do solo.

A Comissão salienta que a adoção de legislação da União Europeia específica sobre o solo depende dos legisladores.

Recomendação n.º 1 b) à Comissão

Os espaços industriais abandonados estão frequentemente localizados nas zonas urbanas. A Comissão está já a promover o desenvolvimento urbano integrado e sustentável através dos atuais programas principais. Esta abordagem será significativamente reforçada, no período 2014-2020, com a exigência de que pelo menos 5% da dotação do FEDER dos Estados-Membros sejam gastos em ações integradas de desenvolvimento urbano sustentável. O desenvolvimento urbano integrado é igualmente promovido através do instrumento de engenharia financeira Jessica, que exige o estabelecimento de um plano de desenvolvimento urbano integrado.

Além disso, a Comissão preconiza vivamente que os Estados-Membros incorporem a reabilitação de instalações industriais abandonadas como parte essencial da sua estratégia de desenvolvimento urbano integrado, dado que a «reabilitação dos terrenos industriais abandonados» está incluída numa das quatro prioridades específicas de investimento urbano.

Resposta comum aos pontos 66 e 67

Os fatores externos que estão para além da responsabilidade das autoridades do programa, tais como as limitações nos orçamentos nacionais e/ou regionais e as incertezas quanto à propriedade fundiária, influenciam sempre a execução dos projetos de recuperação.

A proposta de diretiva que estabelece um quadro para a proteção do solo [COM(2006) 232] requer a criação de um inventário de sítios contaminados no território dos Estados-Membros e que tornem esse inventário público. As instalações industriais abandonadas estão muitas vezes contaminadas e teriam assim de ser identificadas.

68.

Os critérios de seleção para os projetos cofinanciados pelo FEDER são decididos pelos comités de acompanhamento dos programas. A Comissão encoraja que os critérios de seleção incluam conceitos, tais como o valor acrescentado, a relação custo-benefício e a sustentabilidade ambiental, e recomenda a aplicação das melhores práticas.

A Comissão também tomou iniciativas fora do quadro jurídico para promover as boas práticas, por exemplo, a favor da reabilitação de espaços industriais abandonados em lugar da utilização de zonas verdes e da coordenação da utilização dos solos.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Recomendação n.º 2 b) aos Estados-Membros

A Comissão recorda que os serviços da Comissão publicaram recentemente um documento de trabalho [SWD(2012) 101 final/2] com «Orientações sobre as melhores práticas para limitar, atenuar ou compensar a impermeabilização dos solos». O documento descreve abordagens que foram implementadas nos Estados-Membros, nomeadamente para evitar a conversão de zonas verdes e a subsequente impermeabilização da sua superfície ou de parte dela e a reutilização de zonas já construídas, por exemplo, de antigos terrenos industriais.

Recomendação n.º 2 à Comissão e aos Estados-Membros

A Comissão tomou iniciativas fora do quadro jurídico para promover as boas práticas, por exemplo, a favor da reabilitação de espaços industriais abandonados em lugar da utilização de zonas verdes e da coordenação da utilização dos solos.

70.

A Comissão reconhece a existência, anteriormente, de algumas deficiências no processo de determinação das taxas de subvenção, devido em parte ao quadro regulamentar. Em conformidade com o artigo 29.º, n.º 4 do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, foram estabelecidas taxas máximas de cofinanciamento para os projetos de 2000-2006 geradores de receitas líquidas substanciais. A metodologia do défice de financiamento ficou consagrada no Regulamento para 2007-2013.

71.

A Comissão considera que a inclusão de uma cláusula de reembolso na carta de subvenção emitida pela autoridade de gestão é um exemplo de boas práticas que pode ser utilmente incluída pelos Estados-Membros nas regras nacionais. No entanto, de acordo com o princípio da gestão partilhada, uma vez que as autoridades de gestão emitem as decisões de atribuição das subvenções, estas devem também monitorizar a aplicação da cláusula de reembolso quando acompanham a execução dos projetos.

A Comissão considera que, em relação a projetos para os quais as receitas não se podem estimar ou calcular aquando da sua aprovação, a autoridade de gestão deve ter a possibilidade de verificar se foram geradas receitas após a conclusão do projeto. O período referido no regulamento é adequado, uma vez que representa um equilíbrio entre a necessidade de analisar possíveis receitas e a expectativa razoável da autoridade de gestão e dos beneficiários para o encerramento dos projetos quando estes forem concluídos.

72.

A Comissão salienta que as autoridades responsáveis pelo programa necessitam de estar atentas, a fim de mitigar o risco descrito relacionado com os acordos complexos celebrados entre os poluidores, os proprietários e os promotores.

A Comissão recomenda sempre que seja feita uma avaliação do valor do terreno (e dos edifícios) por um avaliador qualificado independente ou por um organismo oficial devidamente autorizado para o efeito [regra n.º 5 do Regulamento (CE) n.º 1685/2000].

73.

A Comissão concorda que as regras sobre os auxílios estatais devem ser sempre respeitadas pelas autoridades nacionais, uma vez que fazem parte das obrigações regulamentares dos fundos estruturais.

Recomendação n.º 3 e) aos Estados-Membros

A Comissão considera que a inclusão de uma cláusula de reembolso na carta de subvenção emitida pela autoridade de gestão é um exemplo de boas práticas que pode ser utilmente incluída pelos Estados-Membros nas regras nacionais. No entanto, de acordo com o princípio da gestão partilhada, uma vez que as autoridades de gestão emitem as decisões de atribuição das subvenções, estas devem também monitorizar a aplicação da cláusula de reembolso quando acompanham a execução dos projetos.

Recomendação n.º 3 a) à Comissão

Relativamente à definição de princípios comuns para a aplicação do princípio do poluidor pagador, a Comissão considera que tais princípios já estão em vigor.

Recomendação n.º 3 b) à Comissão

A Comissão já aplicou a recomendação do Tribunal. O cumprimento das regras em matéria de auxílios estatais tem sido sempre um requisito regulamentar. No período de programação de 2007-2013, o quadro regulamentar da Comissão exige que a metodologia para o défice de financiamento tenha de ser tida em conta. Em acordo com os Estados-Membros, a Comissão tem vindo a fornecer notas de orientação claras e completas para os projetos geradores de receitas no início do período de programação (COCOF 07/0074/09 e 08/0012/02).

Tribunal de Contas Europeu

Relatório Especial n.º 23/2012

As ações estruturais da UE foram bem sucedidas no apoio à recuperação dos espaços industriais e militares abandonados?

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia

2013 — 55 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-105-3

doi:10.2865/59367

COMO OBTER PUBLICAÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA

Publicações gratuitas:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- nas representações ou delegações da União Europeia.
Pode obter os respetivos contactos em: <http://ec.europa.eu>
ou enviando um fax para: +352 2929-42758.

Publicações pagas:

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

Assinaturas pagas (por exemplo, as séries anuais do *Jornal Oficial da União Europeia*, as coletâneas da jurisprudência do Tribunal de Justiça):

- através de um dos agentes de vendas do Serviço das Publicações da União Europeia (http://publications.europa.eu/others/agents/index_pt.htm).

NA EUROPA, EXISTEM CADA VEZ MAIS ESPAÇOS INDUSTRIAIS E MILITARES DEGRADADOS (OS CHAMADOS ESPAÇOS ABANDONADOS) QUE NECESSITAM DE SER RECUPERADOS, MUITOS DOS QUAIS ESTÃO CONTAMINADOS. AS AÇÕES ESTRUTURAIS DA UNIÃO EUROPEIA TÊM PROMOVIDO A SUA RECUPERAÇÃO, DE FORMA A PROTEGER A SAÚDE HUMANA E O AMBIENTE, BEM COMO ATENUAR A EXPANSÃO URBANA.

O TRIBUNAL AVALIOU SE OS PROJETOS DE RECUPERAÇÃO FINANCIADOS PELA UNIÃO EUROPEIA ALCANÇARAM OS SEUS OBJETIVOS, SE A ORIENTAÇÃO DO APOIO DA UNIÃO SE BASEAVA EM CRITÉRIOS SÓLIDOS E SE OS RESULTADOS FORAM OBTIDOS AO MENOR CUSTO PARA O ORÇAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA.



TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU



Serviço das Publicações

ISBN 978-92-9241-105-3

