



EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

Erityiskertomus nro 23

2012

ISSN 1831-0958

ONKO EU:N RAKENNETOIMILLA TUETTU
ONNISTUNEESTI **YMPÄRISTÖVAURIOALUEITA**
MUODOSTAVIEN TEOLLISUUS- JA
SOTILASALUEIDEN ELVYTTÄMISTÄ?



Erityiskertomus nro 23 // 2012

ONKO EU:N RAKENNETOIMILLA TUETTU ONNISTUNEESTI YMPÄRISTÖVAURIOALUEITA MUODOSTAVIEN TEOLLISUUS- JA SOTILASALUEIDEN ELVYTTÄMISTÄ?

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla)

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

P. +352 4398-1
F. +352 4398-46410
Sähköposti: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Erityiskertomus nro 23 // 2012

Suuri määrä muuta tietoa Euroopan unionista on käytettävissä internetissä Europa-palvelimen kautta (<http://europa.eu>).

Luettelointitiedot ovat teoksen lopussa.
Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2013

ISBN 978-92-9241-096-4
doi:10.2865/57078

© Euroopan unioni, 2012
Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

Printed in Luxembourg

SISÄLLYS

Kohta

SANASTO

I–IV **TIIVISTELMÄ**

1–12 **JOHDANTO**

1–3 **YMPÄRISTÖVAURIOALUEET EU:SSA**

4–6 **YMPÄRISTÖVAURIOALUEITA MUODOSTAVIEN TEOLLISUUS- JA SOTILASALUEIDEN ELVYTTÄMISTÄ KOSKEVAT EU:N TUKITOIMENPITEET**

7–12 **EU:N RAKENNETOIMIEN AVULLA OSARAHOITETAAN YMPÄRISTÖVAURIOALUEIDEN ELVYTTÄMISTÄ**

13–17 **TARKASTUKSEN SISÄLTÖ JA TAVOITTEET**

18–58 **HUOMAUTUKSET**

18–34 **SAAVUTETTIINKO EU:N OSARAHOITAMIEN ELVYTTÄMISHANKKEIDEN TAVOITTEET?**

22–25 KUNNOSTAMISTOIMIEN TULOKSIA EI OLE AINA TODENNETTU ASIANMUKAISESTI

26–30 USEIMMISSA HANKKEISSA TAVOITTEET SAAVUTETTIIN FYYSISET TUOTOSTEN OSALTA, MUTTA UUDISKÄYTTÖÖN VALMISTELTUIEN ALUEIDEN JA KIIINTEISTÖJEN SUUNNITELTU TULEVA KÄYTTÖ EI OLE MONISSA TAPAUKSISSA VIELÄ TOTEUTUNUT

31 TALOUDELLISET TOIMINNOT OVAT LUONEET ODOTETTUA VÄHEMMÄN TYÖPAIKKOJA

32–34 KAIKILLA HANKKEILLA OLI JOITAKIN KESKEISIÄ PIIRTEITÄ, JOTKA VAIKUTTAVAT MYÖNTEISESTI HANKKEIDEN KESTÄVYYTEEN

35–45 **PERUSTUIKO TEOLLISUUS- JA SOTILASALUEIDEN ELVYTTÄMISEEN TARKOITETUN EU-TUEN KOHDENTAMINEN VAKAISIIN KRITEREIHIIN?**

37–42 KAIKILLA JÄSENVALTIOILLA ON LUKUISIIN TUNNUSTETTUIHIN PERIAATTEISIIN POHJAUTUVA YMPÄRISTÖVAURIOALUEIDEN ELVYTTÄMISTÄ KOSKEVA TOIMINTAPOLITIIKKA...

43–44 ...MUTTA KATTAVAN JA ASIANMUKAISEN, MYÖS SAASTUNEET ALUEET KATTAVAN YMPÄRISTÖVAURIOALUEITA KOSKEVAN REKISTERIN PUUTTUMINEN HANKALOITTAÄ PAINOPISTEIDEN MÄÄRITTÄMISTÄ

45 ELVYTTÄMISTÄ KOSKEVIEN PARHAIDEN KÄYTÄNTÖJEN EDISTÄMISESSÄ ON PARANTAMISEN VARAA

46–58 ONKO TULOKSET SAAVUTETTU SITEN, ETTÄ EU:N TALOUSARVIOON AIHEUTUVAT MENOT JÄÄVÄT MAHDOLLISIMMAN PIENIKSI?

48 JULKISEN TUEN – ESIMERKIKSI EU-TUEN – TARVETTA EI AINA ARVIOITU, JA...

49 ...RAHOITUSVAJEEN ANALYSOINTIIN LIITTYY PUUTTEITA TAPAUKSISSA, JOISSA SE ON SUORITETTU

50–55 VIRANOMAISET OVAT TIETOISIA SAASTUTTAJA MAKSAA -PERIAATTEESTA, MUTTA SAASTUTTAJA EI YHDESSÄKÄÄN TAPAUKSESSA VASTANNUT KAIKISTA DEKONTAMINAATIOKUSTANNUKSISTA

56 VALTIONTUKISÄÄNTÖJÄ EI SOVELLETA ASIANMUKAISESTI

57–58 JULKISEN TUEN TAKAISINPERINTÄMAHDOLLISUUDET OVAT RAJALLISET TAPAUKSISSA, JOISSA ELVYTTÄMISHANKKEET TUOTTAVAT ODOTETTUA ENEMMÄN TULOJA

59–73 PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

59–63 YLEISET PÄÄTELMÄT

64–65 TEOLLISUUS- JA SOTILASALUEIDEN ELVYTTÄMISTAVOITTEIDEN SAAVUTTAMINEN

66–68 TEOLLISUUS- JA SOTILASALUEIDEN ELVYTTÄMISEEN TARKOITETUN EU-TUEN MYÖNTÄMISPERUSTEET

69–73 SAAVUTETTujen TULOsten KUSTANNUKSET

LIITE I – TEOLLISUUS- JA SOTILASALUEIDEN ELVYTTÄMISEEN RAKENNETOIMISTA SUUNNATTU RAHOITUS (OHJELMAKAUDET 2000–2006 JA 2007–2013)

LIITE II – TARKASTUKSEEN POIMITTU 27 HANKKEEN OTOS

KOMISSIOn VASTAUKSET

SANASTO

Edunsaaja: Julkinen tai yksityinen oikeushenkilö, joka saa EAKR:n tai koheesiorahaston tukea ympäristövaurio-alueen elvyttämiseen (edunsaajaan viitataan joskus myös 'hankkeen toteuttajana', tässä kertomuksessa myös 'rakennuttajana'). Usein elvyttämisen jälkeen edunsaaja myy tai vuokraa tontteja tai rakennuksia investoijille.

Elvyttäminen/kunnostaminen/ uudiskäytön valmistelu: Tässä kertomuksessa teollisuus- ja sotilasalueiden elvyttäminen voi tarkoittaa alueen kunnosta riippuen kahdentyyppisiä toimia:

- a) kunnostaminen: maan vakauttaminen ja pilaavien aineiden poistaminen, valvonta, sijoittaminen tai vähentäminen maaperästä, pintavedestä, pohjavedestä, kasvillisuudesta ja rakennuksista, jotta pilaantunut alue ei enää aiheuta huomattavaa riskiä ihmisille tai ympäristölle; toimissa on otettava huomioon alueen nykyinen ja hyväksytty tuleva käyttö
- b) uudiskäytön valmistelu: toimet, jotka toteutetaan saastumattomalla alueella tai toisen vaiheen toimina kunnostetulla alueella; toimien tavoitteena on valmistella maata ja rakennuksia niiden suunniteltua loppukäyttöä varten. Uudiskäytön valmisteluun voi liittyä vanhojen rakennusten purkaminen, maisemanhoito, maan jakaminen ja perusinfrastruktuurien – kuten laitteiden ja teiden – rakentaminen. Joissakin tapauksissa toimiin kuuluu myös kiinteistöjen rakentamista.

Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR): Rahoitusväline, jonka tarkoituksena on lisätä taloudellista ja sosiaalista koheesiota EU:n alueiden välillä. EAKR:n tukitoimenpiteitä toteutetaan lähinnä lukuisia hankkeita käsittävien toimenpideohjelmien muodossa.

EYK: Euroopan ympäristökeskus. EYK:hon kuuluvat EU:n 27 jäsenvaltiota sekä Islanti, Liechtenstein, Norja, Sveitsi ja Turkki.

Hallintoviranomainen: Jäsenvaltion toimenpideohjelman hallinnointia varten nimeämä kansallinen, alueellinen tai paikallinen viranomainen taikka julkinen tai yksityinen elin.

Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus: Julkisen ja yksityisen sektorin yhteisomistuksessa oleva yksikkö, jonka tehtävänä on vastata elvyttämistoimista.

Koheesiorahasto: Rahoitusväline, jonka tarkoituksena on lisätä taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta rahoittamalla ympäristö- ja liikennealan hankkeita jäsenvaltioissa, joissa henkeä kohden laskettu BKT:llä jää alle 90 prosenttiin EU:n keskiarvosta.

Ohjelmakausi: Monivuotinen toimintakehys, jonka puitteissa rakennerahastojen ja koheesiorahaston menot suunnitellaan ja toteutetaan.

Rahoitusvajaseen liittyvä menetelmä: Menetelmä, jonka tarkoituksena on varmistaa, että tuloja tuottavat hankkeet saavat ainoastaan tarvittavat julkiset varat, jolloin vältetään aiheeton liikarahoitus. Tuen määrä ei voi ylittää hankkeen diskontattujen kustannusten ja nettotulojen välistä erotusta.

Rakennetoimet: Tässä kertomuksessa rakennetoimilla tarkoitetaan Euroopan aluekehitysrahaston ja koheesiorahaston tukitoimenpiteitä.

Rakentamaton alue (*Greenfield*): Kaupunki- tai maaseutualueella sijaitseva rakentamaton alue, jota käytetään maatalouteen tai maisemasuunnitteluun tai joka jätetään luonnontilaan.

Saastunut alue: Alue, jolla on todistettavasti inhimillisen toiminnan seurauksena vaarallisia aineita siinä määrin, että niiden voidaan katsoa aiheuttavan huomattavan riskin ihmisten terveydelle tai ympäristölle. Kyseinen riski arvioidaan ottaen huomioon maan nykyinen ja hyväksytty tuleva käyttö. Saastuneiden alueiden yleisimpiä tyyppisiä ovat ympäristövaurioalueita muodostavat teollisuus- ja sotilasalueet, kaatopaikat ja maatalousmaat.

Suurhanke: EAKR:n tai koheesiorahaston osarahoitusta hakeva hanke, jonka kokonaiskustannukset ylittävät 50 miljoonaa euroa. Suurhankkeet koostuvat yleensä täsmällisen taloudellisen tai teknisen tehtävän suorittamiseksi tarkoitetusta yhtenäisestä työ-, toimi- tai palvelukokonaisuudesta, jolla on selvästi eriytetty tavoitteet.

Teollisuuden saastuttaman maan hallinnointia koskeva eurooppalainen NICOLE-verkosto (*Network for Industrially Contaminated Land in Europe*): Saastuneen maan hallinnointia varten perustettu eurooppalainen foorumi, jonka tarkoituksena on edistää yhteistyötä teollisuuden, akateemisen yhteisön ja palveluntarjoajien välillä. Toiminnan tavoitteena on kehittää ja soveltaa kestäviä teknologioita teollisten ja kaupallisten toimien saastuttamien maa-alueiden hallinnointiin. EU tuki NICOLE-verkostoa alun perin neljännessä tutkimuksen puiteohjelmasta.

Toimenpideohjelma: Komission hyväksymä investointiohjelma, jota rakennerahaston tukea saava jäsenvaltio toteuttaa. Ohjelmassa asetetaan johdonmukaiset painopistealueet, jotka sisältävät monivuotisia toimenpiteitä.

Ympäristövaurioalue: Alue, jota sen tai sitä ympäröivän alueen aiempi käyttö on vaurioittanut (tässä kertomuksessa viitataan teollisuus- tai sotilasalueisiin). Alue on hylätty tai sitä ei hyödynnetä riittävästi, ja sen hyötykäyttöön palauttaminen edellyttää toimenpiteitä. Alue ei ole välttämättä saastunut.

Ympäristövaurioalueisiin ja talouden elvyttämiseen liittyvä CABERNET-verkosto (*Concerted Action on Brownfield and Economic Regeneration Network*): Eurooppalainen asiantuntijaverkosto, joka käsittelee ympäristövaurioalueiden elvyttämiseen liittyviä kysymyksiä. Verkoston tarkoituksena on edistää ympäristövaurioalueiden kunnostamista kestävässä kehityksessä yhteydessä. Verkoston avulla jaetaan eri puolilla Eurooppaa saatuja kokemuksia, tarjotaan uusia välineitä ja hallinnointistrategioita sekä puitteet koordinoituille tutkimustoimille. EU tuki CABERNET-verkostoa alun perin viidennestä tutkimuksen puiteohjelmasta.

TIIVISTELMÄ

I.

Viime vuosikymmeninä yhä useammista teollisuus- ja sotilasalueista on tullut joutomaata (niin kutsutut ympäristövaurioalueet). Alueiden lukumäärän arvioidaan vaihtelevan Euroopassa siten, että pienissä jäsenvaltioissa alueita on muutamia satoja ja suuremmissa, rikkaan teollisen menneisyyden omaavissa jäsenvaltioissa joitakin satoja tuhansia. Monet ympäristövaurioalueet ovat saastuneita. EU edistää ympäristövaurioalueiden elvyttämistä ja uudiskäyttöä rakennetoimien avulla. Tavoitteena on suojella ihmisten terveyttä sekä ympäristöä ja vähentää kaupunkirakenteen hajautumista.

II.

Tilintarkastustuomioistuin arvioi tarkastuksessaan, oliko hanketavoitteet saavutettu, perustuiko EU-tuen kohdentaminen vakaisiin kriteereihin ja saavutettiin tulokset siten, että EU:n talousarvioon aiheutuvat kustannukset jäivät mahdollisimman pieniksi. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti suoraan 27 elvyttämishankkeen tuloksellisuuden ja perehtyi jäsenvaltioiden ympäristövaurioalueilla soveltamiin elvyttämisvälineisiin, jotka muodostavat yhteisrahoitettujen tukitoimenpiteiden puitteet.

III.

Tilintarkastustuomioistuin teki seuraavat päätelmät:

- a) Kunnostustöiden tuloksia ei aina todenneta asianmukaisesti, ja kansallisissa maan saastumista koskevissa seulonta-arvoissa on mittavia eroja. Suurin osa hankkeista saavutti tavoitteensa fyysisten tuotosten perusteella arvioituna, mutta uudiskäyttöön valmistellun maan ja rakennusten suunniteltu tuleva käyttö ei useissa tapauksissa toteutunut; myös työpaikkoja on luotu odotettua vähemmän. Saavutettujen tulosten vaatimattomuutta voidaan selittää lähinnä kahden tekijän avulla: talouden laskusuhdanne sekä alueiden kehittämistä koskevan vankan markkina-analyysin puuttuminen. Tulosten vaatimattomuuteen saattoi vaikuttaa myös se, että laadittua markkina-analyysiä ei otettu huomioon. Kaikilla hankkeilla oli joitakin keskeisiä piirteitä, jotka vaikuttivat niiden kestävyteen pitkällä aikavälillä. Ainoastaan kaksi kolmasosaa hankkeista kuului osana yhdennettyyn kehittämissuunnitelmaan.
- b) Ympäristövaurioalueita koskevaa toimintapolitiikkaa sovelletaan kaikissa jäsenvaltioissa pääasiassa paikallisten suunnitteluvälineiden avulla. Välineet edistävät tiettyjen parhaiden käytäntöjen soveltamista – lähinnä ympäristövaurioalueiden elvyttämistä rakentamattomien alueiden käytön sijasta. Ympäristövaurioalueiden väliaikaista käyttöä edistetään sen sijaan vain harvoin. Ympäristövaurioalueista ei myöskään ole olemassa kattavia ja asianmukaisia rekistereitä, jotka kattaisivat myös saastuneet alueet. Tämä mutkistaa painopisteiden asettamista. Rakennerahastoja koskevissa asetuksissa ei edellytetä yhdennettyä kehittämissuunnitelmaa, eikä ympäristövaurioalueiden uudelleenikäytön asettamista rakentamattomien alueiden käytön edelle tueta riittävästi.
- c) Tulokset olisi voitu saavuttaa pienemmin kansallisiin talousarvioihin ja EU:n talousarvioon kohdistuvin menoin, sillä yhdeksän hankkeen tapauksessa avustus ei perustunut tulojen arviointiin, ja silloinkin kun tulot arvioitiin, puolessa tapauksista oli havaittavissa puutteita. Ympäristön kunnostamisesta aiheutuneet kulut on niin ikään rahoitettu osittain kansallisin ja EU:n varoin, sillä saastuttaja maksaa -periaatetta ei ole sovellettu täysimääräisesti ja tiettyjä valtiontukisääntöjä on laiminlyöty. Rakennerahastoja koskevien asetusten säännöksissä ja elvyttämishankkeita koskevien avustuspäätösten sopimuslausekkeissa ei anneta riittävästi mahdollisuuksia periä julkinen tuki takaisin tapauksissa, joissa hankkeet tuottavat odotettua enemmän tuloja.

TIIVISTELMÄ

IV.

Tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että

- a) Jäsenvaltiot kehottaisivat hankkeiden toteuttajia laatimaan markkina-analyysin ja selvittämään, miten ympäristövaurioalueita voitaisiin käyttää tulevaisuudessa tarkoituksenmukaisesti. Jäsenvaltioiden olisi vaadittava, että ympäristövaurioalueiden elvyttämishankkeet kuuluvat osana yhdennettyyn kehittämissuunnitelmaan ja että toimivaltaisen viranomaisen tai tehtävään nimetyn elimen on todennettava kunnostamisen tulokset.
- b) Jäsenvaltiot pyrkisivät asettamaan ympäristövaurioalueiden elvyttämisstrategioille selkeät tavoitteet; rakentamattomien alueiden käyttöä olisi vältettävä ellei se ole ehdottoman välttämätöntä ja muutoin olisi vaadittava korvaavien toimenpiteiden toteuttamista; olisi selvitettävä, mitä toimia voidaan kohdentaa yksityisomistuksessa oleviin ongelma-alueisiin tapauksissa, joissa omistaja ei ryhdy tarvittaviin toimiin; olisi tutkittava, voitaisiinko elvytettyjä alueita käyttää useammin väliaikaisesti rakentamattomina alueina ja laatia ympäristövaurioalueista ja saastuneista alueista rekisterit, joissa on riittävästi vakiomuotoista tietoa tukitoimenpiteiden tärkeysjärjestykseen asettamista silmällä pitäen.
- c) Jäsenvaltiot arvioisivat perusteellisesti kunkin hankkeen rahoitusvajeen. Jäsenvaltioiden olisi vaadittava, että saastuttaja maksaa -periaatteen soveltaminen asetetaan EU-rahoituksen myöntämisen ehdoksi. Jäsenvaltioiden olisi myös sovellettava valtiontukiohjelmien säännöksiä, joista on sovittu komission kanssa. Jäsenvaltioiden olisi sisällytettävä kaikkiin elvyttämishankkeita koskeviin avustuspäätöksiin takaisinmaksua koskeva lauseke, jotta niiden olisi mahdollista arvioida hankkeiden taloudellista tuloksellisuutta uudelleen pidemmän ajan kehityksen valossa (esimerkiksi 15 vuoden kuluessa). Tällöin maksettu avustus olisi mahdollista periä takaisin osittain tai kokonaan tapauksissa, joissa hankkeet ovat tuottaneet odotettua enemmän tuloja. Komission olisi seurattava tällaisten takaisinmaksulausekkeiden soveltamista.
- d) Komissio ehdottaisi yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa ja tieteellisen näytön sekä parhaiden käytäntöjen perusteella EU-standardeja, joiden avulla määritetään saastuneet alueet sekä niiden aiheuttamien ympäristö- ja terveysriskien merkittävyys. Komission olisi myös määritettävä menetelmä, jonka avulla yksilöidään aluekohtaiset kunnostusstandardit, joiden yhteydessä otetaan huomioon alueen loppukäyttö. Komission olisi edistettävä yhdennettyyn kehittämiseen perustuvan lähestymistavan soveltamista edellyttämällä, että yhteisrahoitetut ympäristövaurioalueiden elvyttämishankkeet sisällytetään yhdennettyyn kehittämissuunnitelmaan.
- e) Komissio ja jäsenvaltiot tukisivat parhaiden käytäntöjen soveltamista ympäristövaurioalueiden elvyttämiseen ja asettaisivat ympäristövaurioalueiden elvyttämisen rakentamattomien alueiden käytön edelle.



Kuva 1 – Maamerkiksi muodostuneen kaupunkitornin kunnostaminen ja uudistaminen joutomaana olevalla voimalaitosalueella, joka muutetaan taide- ja kulttuurikeskukseksi (Łódź, Puola)

JOHDANTO

YMPÄRISTÖVAURIOALUEET EU:SSA

1. Viime vuosikymmeninä yhä useammista teollisuus- ja sotilasalueista on tullut joutomaata (niin kutsutut ympäristövaurioalueet). Alueiden lukumäärän arvioidaan vaihtelevan Euroopassa siten, että pienissä jäsenvaltioissa, joissa on perinteisesti ollut vähän teollisuutta, alueita on muutamia satoja ja suuremmissa jäsenvaltioissa, joilla on rikas teollinen menneisyys, alueita on joitakin satoja tuhansia¹. Ympäristövaurioalueet sijaitsevat usein taloudellisesti ja sosiaalisesti taantuneilla seuduilla ja kaupunkialueilla. Ympäristövaurioalueita muodostavien teollisuus- ja sotilasalueiden elvyttämällä on mittavia taloudellisia, yhteiskunnallisia sekä ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia.



Kuva 2 – Syöttöputki, joka siirtää puhdistavia nesteitä saastuneeseen maaperään terästehtaan alueella (Dunaujvaros, Unkari)

2. Useat ympäristövaurioalueet ovat saastuneita, ja niiden puhdistaminen vaatii yhteisiä ponnisteluja tulevina vuosikymmeninä. Euroopan ympäristökeskuksen (EYK) arvioiden mukaan saastuneita alueita on 250 000. Lisäksi on 3 miljoonaa mahdollisesti saastunutta aluetta, joiden kunnostamistarve on arvioitava. Noin 70 prosentissa tapauksista saastumisen aiheuttajana oli alueiden käyttö teollisuus- tai sotilastarkoituksiin².

¹ Ympäristövaurioalueiden kestävä elvyttämistä koskevat CABERNET-verkoston tiedot vuodelta 2006, *Sustainable Brownfield Regeneration* (tiedot perustuvat jäsenvaltioiden 1990-luvun lopun ja 2000-luvun alun välisenä aikana keräämiin tietoihin).

² Saastuneiden alueiden hallinnan edistymistä koskeva EYK:n asiakirja, 2007, *Progress in management of contaminated sites* (CSI 015). Muita saastumisen aiheuttajia ovat kaatopaikat ja maataloustoiminnot.

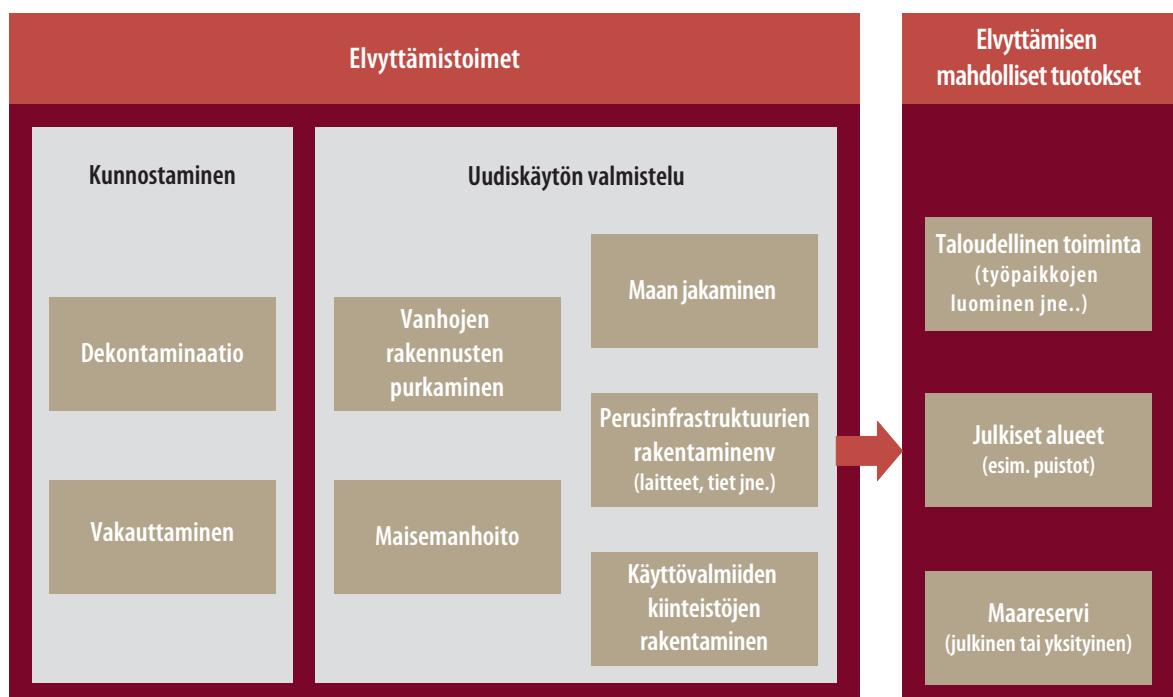
3. Ympäristövaurioalueiden elvyttäminen voi johtaa erilaisiin tuotoksiin: taloudelliseen toimintaan, julkisiin alueisiin tai maareservikäyttöön. Taloudellisen toiminnan tapauksessa uudiskäytön valmisteluun sisältyy kiinteistöjen rakentaminen tai tonttien valmistelu investoijille tapahtuvaa myyntiä varten. Tämä voi tapahtua yksityisten tai julkisten hankkeen toteuttajien toimesta. Työpaikkoja luovaa vaikutusta odotetaan ainoastaan taloudelliselta toiminnalta (ks. *kaavio 1*).

YMPÄRISTÖVAURIOALUEITA MUODOSTAVIEN TEOLLISUUS- JA SOTILASALUEIDEN ELVYTTÄMISTÄ KOSKEVAT EU:N TUKITOIMENPITEET

4. Elvyttämistä toteutetaan jäsenvaltioissa osana ympäristöpolitiikkaa ja aluekehitystä.

KAAVIO 1

TEOLLISUUS- JA SOTILASALUEIDEN ELVYTTÄMISTOIMET JA MAHDOLLISET TUOTOKSET



Lähde: Tilintarkastustuomioistuin.

5. EU:n ympäristödirektiivit ovat erityisen relevantteja tapauksissa, joissa asianomaisen alueen ongelmana on saastuminen. Nämä direktiivit keskittyvät saastumisen ennaltaehkäisyyn³ sekä pinta- ja pohjavesiä koskevaan hallintointiin ja valvontaan⁴.
6. Koheesio politiikan avulla edistetään yhdenmukaistamiseen perustuvaa lähestymistapaa ja ympäristövaurioalueiden uudiskäyttöä rakentamattomien alueiden käytön sijasta⁵.



Kuva 3 – Uusien rakenteiden luominen entisen voimalaitoksen alueella (Łódź, Puola)

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/1/EY, annettu 15 päivänä tammikuuta 2008 (EUVL L 24, 29.1.2008, s. 8). Direktiivi kumoaa ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi 24 päivänä syyskuuta 1996 annetun neuvoston direktiivin 96/61/EY (EYVL L 257, 10.10.1996, s. 26). Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/75/EU, annettu 24 päivänä marraskuuta 2010, teollisuuden päästöistä (EUVL L 334, 17.12.2010, s. 17) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/35/EY, 21 päivänä huhtikuuta 2004, ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta (EUVL L 143, 30.4.2004, s. 56).

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23 päivänä lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista (EYVL L 327, 22.12.2000, s. 1) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/118/EY, annettu 12 päivänä joulukuuta 2006, pohjaveden suojelusta pilaantumiselta ja huononemiselta (EUVL L 372, 27.12.2006, s. 19).

⁵ Neuvoston päätös 2006/702/EY, tehty 6 päivänä lokakuuta 2006, yhteisön koheesio politiikan strategisista suuntaviivoista (EUVL L 291, 21.10.2006, s. 11); KOM(2004) 60 lopullinen – Kohti kaupunkiympäristön teemakohtaista strategiaa; KOM(1999) 344 lopullinen – Rakennerahastot ja niiden yhteensovittaminen koheesiorahaston kanssa – Ohjelmien laatimissuunnitelmat ohjelmakaudeksi 2000–2006; URBAN II -yhteisöaloitetta koskevat komission suuntaviivat, 28. huhtikuuta 2000.

EU:N RAKENNETOIMIEN AVULLA OSARAHOITETAAN YMPÄRISTÖVAURIOALUEIDEN ELVYTTÄMISTÄ

7. Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) ja koheesiorahastosta voidaan osarahoittaa ympäristövaurioalueiden elvyttämistä jäsenvaltioiden tukikelpoisilla alueilla. Kumpaankin rahastoon viitataan jäljempänä rakennetoimina. Yksittäiselle hankkeelle maksettavan tuen osuus voi olla enintään 85 prosenttia hankkeen tukeen oikeuttavista menoista⁶.
8. **Taulukossa 1** esitetään ympäristövaurioalueiden elvyttämiseen suunnatun rahoituksen kokonaismäärä tarkastuksen kattamien kahden ajanjakson aikana pääasiallisina tuensaajina olevissa jäsenvaltioissa. **Liitteessä I** on kattavat tiedot jäsenvaltioittain.
9. Yhteisrahoitettuihin hankkeisiin sisältyi erityyppisiä elvyttämistoimia:
- epästabiilin ja saastuneen maan kunnostaminen (ks. **kuvat 2 ja 9**),
 - alueiden valmistelu uudiskäyttöön⁷ (ks. **kuva 7**),
 - saastuneen ympäristövaurioalueen täysimittainen elvyttäminen, johon sisältyy sekä kunnostamiseen että uudiskäytön valmisteluun liittyviä toimenpiteitä (ks. **kuvat 1, 3, 4, 5, 6, 8 ja 10**).

⁶ Jäsenvaltiot ovat voineet vuodesta 2007 alkaen päättää investoida osan EU:n rakennetoimiin perustuvista rahoitusosuuksista uusiutuvaan rahoitukseen liittyvän JESSICA-rahoitusvälineen avulla. Tavoitteena on tukea taloudellisten resurssien kierrättämistä ja vauhdittaa investointeja Euroopan kaupunkialueilla. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen aikaan järjestelmä oli perustamisensa alkuvaiheessa, ja vain pieni osa varoista suunnattiin ympäristövaurioalueiden elvyttämiseen.

⁷ Asuinalueet eivät olleet oikeutettuja EAKR:n ja koheesiorahaston tukeen tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen kattamien ohjelmakausien aikana.

TAULUKKO 1

YMPÄRISTÖVAURIOALUEIDEN ELVYTTÄMISEEN MYÖNNETTY RAHOITUS JA PÄÄASIALLISSINA EDUNSAAJINA OLEVAT JÄSENVALTIOT

	2000-2006	2007-2013
Myönnetty rahoitus	2,3 miljardia euroa	3,4 miljardia euroa
Pääasialliset edunsaajat	Saksa, Yhdistynyt kuningaskunta ja Ranska	Unkari, Tšekin tasavalta, Saksa, Romania, Italia ja Puola

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen komission keräämien tietojen pohjalta.

10. Osarahoitetut hankkeet kuuluvat toimenpideohjelmiin, jotka pannaan täytäntöön jäsenvaltioiden kanssa tapahtuvan yhteishallinnoinnin avulla, mutta komissio on viime kädessä vastuussa EU:n talousarvion toteuttamisesta⁸:

- a) komissio neuvottelee ja hyväksyy jäsenvaltioiden ehdottamat ohjelmat ja myöntää tarvittavat resurssit
- b) jäsenvaltiot/alueet hallinnoivat ohjelmia, panevat ne täytäntöön valitsemalla hankkeet ja valvovat sekä arvioivat niitä
- c) komissio osallistuu ohjelmien seurantaan, sitoo ja suorittaa hyväksytyjä maksuja sekä tarkastaa valvontajärjestelmät.

11. Ohjelmakaudella 2000–2006 komissio sovelsi erityistä hyväksymismenettelyä koheesiorahaston hankkeisiin ja EAKR:n suurhankkeisiin (hankkeet, joiden kokonaiskustannukset ovat yli 50 miljoonaa euroa). Ohjelmakaudella 2007–2013 komission hyväksyntää edellytetään ainoastaan hankkeille, joiden kustannukset ovat yli 50 miljoonaa euroa⁹.

12. Kaksi komission pääosastoa on keskeisessä asemassa ympäristövaurio-alueita muodostavien teollisuus- ja sotilasalueiden elvyttämisen kannalta:

- o alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto vastaa EU:n talousarviosta aluepolitiikan alalla; teollisuus- ja sotilasalueiden elvyttämistä osarahoitetaan aluepolitiikan puitteissa
- o ympäristöasioiden pääosasto vastaa EU:n ympäristöpolitiikasta. Ympäristöasioiden pääosaston on seurattava sovellettavien direktiivien täytäntöönpanoa ja erityistavoitteiden saavuttamista; alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto konsultoi ympäristöasioiden pääosastoa toimenpideohjelmia koskevien ehdotusten ja suurhankkeiden laadun osalta¹⁰.

⁸ SEU, 17 artiklan 1 kohta ja SEUT, 317 artikla.

⁹ Ympäristöalan hankkeiden tapauksessa määrä oli 25 miljoonaa euroa 1. tammikuuta 2007 ja 25. kesäkuuta 2010 välisenä aikana.

¹⁰ Ohjelmakaudella 2000–2006 alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto konsultoi ympäristöasioiden pääosastoa myös koheesiorahaston hankehakemusten osalta.

TARKASTUKSEN SISÄLTÖ JA TAVOITTEET

- 13.** Tarkastuksen päätavoitteena oli arvioida, onko EU:n rakennetoimilla tuettu onnistuneesti ympäristövaurioalueita muodostavien teollisuus- ja sotilasalueiden elvyttämistä.
- 14.** Tilintarkastustuomioistuin tutki,
- saavutettiin EU:n osarahoittamien elvyttämishankkeiden tavoitteet
 - perustuiko teollisuus- ja sotilasalueiden elvyttämiseen tarkoitettun EU-tuen kohdentaminen vakaisiin kriteereihin
 - oliko tulokset saavutettu siten, että EU:n talousarvioon aiheutuvat menot jäävät mahdollisimman pieniksi?
- 15.** Tarkastus toimitettiin vuoden 2011 maaliskuun ja joulukuun välisenä aikana komissiossa ja viidessä jäsenvaltiossa, joiden osuus ohjelmakausilla 2000–2006 ja 2007–2013 rahoitetuista hankkeista oli suurin: Saksa, Yhdistynyt kuningaskunta, Unkari, Puola ja Tšekin tasavalta.
- 16.** Tarkastuksessa tutkittiin 27 hankkeen otos, joka oli poimittu EAKR:sta ja koheesiorahastosta rahoitetuista hankkeista, joihin kohdistuvan EU:n osarahoituksen kokonaismäärä oli 231 miljoonaa euroa (ks. **liite II**):
- tarkastetuista 27 hankkeesta neljä koski pelkästään kunnostamistoimia, kuusi yksinomaan uudiskäytön valmistelua ja 17 sekä kunnostamistoimia että uudiskäytön valmistelua
 - 27 hankkeesta 23:n tavoitteena oli työpaikkojen luominen
 - ohjelmakaudelta 2000–2006 poimittiin otokseen ainoastaan hankkeita, jotka oli saatettu päätökseen (22 hanketta), mutta ohjelmakaudelta 2007–2013 otokseen otettiin mukaan myös käynnissä olevia hankkeita (viisi hanketta)¹¹
 - 22:n otokseen kuuluneen EAKR:n hankkeen hyväksynnästä vastasivat jäsenvaltioiden hallintoviranomaiset, ja viiden muun hankkeen (neljä EAKR:n suurhanketta ja yksi koheesiorahaston hanke) hyväksyjänä oli myös komissio.

¹¹ Hankkeen täytäntöönpano kestää yleensä useita vuosia. Tämän vuoksi päätökseen saatettuja hankkeita oli valittava ohjelmakaudelta 2000–2006. Saksa ja Yhdistynyt kuningaskunta olivat tuolloin pääasialliset edunsaajat, joten ne valittiin tarkastukseen.



Kuva 4 – Rakenteilla olevia teitä ja yleishyödyllisiä laitteistoja entisen hiilikaivoksen kaivosjätealueella (Jaworzno, Puola)

- 17.** Hankeasiakirjoja tutkittiin komissiossa, asianomaisesta toimenpideohjelmasta vastaavan hallintoviranomaisen luona sekä edunsaajien tasolla. Tarkastustiimi haastatteli komission sekä aluesuunnittelusta vastaavien alueellisten ja paikallisten viranomaisten edustajia sekä edustajia julkisista tai yksityisistä yrityksistä, jotka vastaavat tarkastukseen valittujen kunnostamista ja uudiskäytön valmistelua koskevien hankkeiden suunnittelusta ja täytäntöönpanosta.

HUOMAUTUKSET

SAAVUTETTIINKO EU:N OSARAHOITAMIEN ELVYTTÄMISHANKKEIDEN TAVOITTEET?

- 18.** Elvyttämistavoitteiden saavuttamista voidaan mitata fyysisten osa-alueiden täytäntöönpanoa kuvaavien tuotosindikaattorien avulla tai hyödyntämällä tulosindikaattoreita, joiden pitäisi ilmentää, missä laajuudessa hankkeen kohteena olleet tarpeet on täytetty¹².
- 19.** On olemassa joukko yleisesti hyväksytyjä parhaita käytäntöjä¹³, joilla katsotaan olevan myönteinen vaikutus elvytetyn alueen kestävyteen sekä elvyttämistavoitteiden saavuttamiseen pitkällä aikavälillä. Esimerkkeinä voidaan mainita seuraavat käytännöt:
- Toimivaltainen viranomainen tai tehtävään hyväksytyt elin todentaa dekontaminaatiotyöt.
 - Asianomaisella alueella noudatetaan aluesuunnittelua koskevia sääntöjä.
 - Käytössä on yhdennetty kehittämissuunnitelma, joka kohdentuu tiettyihin liiketoiminta-aloihin sekä pieniin ja keskisuuriin yrityksiin (pk-yritykset) ja joka soveltuu paremmin alan sosiaalis-taloudelliseen taustaan; suunnitelman yhteydessä otetaan huomioon erityiset osaamisalueet, käytettävissä olevat taidot sekä yhteydet paikallisiin tutkimuslaitoksiin ja korkeakouluihin. Suunnitelmassa olisi myös määritettävä asuinalueita, liikennettä ja virkistysalueita koskevat tavoitteet, joiden avulla voidaan lisätä alueen houkuttavuutta ja edistää työpaikkojen luomista paikallisyhteisölle.
 - Alueella on riittävä kunnallistekniikka (tieyhteydet, julkinen liikenne, sähkön- ja vedenjakelu, sanitaatio, laajakaistayhteys jne.).
- 20.** Elvyttämistoimia, jotka hankkeen toteuttaja on itse sitoutunut toteuttamaan, voidaan pitää endogeenisinä, koska asianomaiset tekijät pysyvät periaatteessa hankkeen toteuttajan välittömässä valvonnassa. On kuitenkin lukuisia muita tekijöitä, kuten esimerkiksi taloudelliset olosuhteet¹⁴, jotka vaikuttavat merkittäväällä tavalla tulosten saavuttamiseen. Nämä ulkoiset tekijät eivät välttämättä ole hankkeen toteuttajan välittömässä valvonnassa.

¹² Indikaattoreita ovat esimerkiksi saastekertymät uudiskäytön valmistelun jälkeen, elvytetty maa-alue hehtaareina, hankkeen toteuttajan rakentama huoneistoala, investoijien hankkeen päättymisen jälkeen rakentama huoneistoala, rakennettujen tonttien ja rakennusten käyttöaste sekä alueella toimivien yritysten luomien työpaikkojen lukumäärä. *Lähde:* alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston menetelmiin liittyvät valmisteluasiakirjat seuranta- ja arviointi-indikaattoreista: "Working Paper No 3" ohjelmakaudelle 2000–2006 ja "Working Document No 2" ohjelmakaudelle 2007–2013. *RESCUE-Administrative Tools and Incentives for Sustainable Brownfield Regeneration, EU 5th Research Framework Programme, Action 4, heinäkuu 2005.*

¹³ Kuten alan tunnustetut edelläkävijät – etenkin Maailmanpankki, CABERNET-verkosto ja NICOLE-verkosto – ovat suositelleet.

¹⁴ Näihin voi lukeutua myös muita tekijöitä, jotka liittyvät alueeseen, jolla asianomainen kohde sijaitsee; esimerkkinä voidaan mainita työmarkkinaolosuhteet.

- 21.** Tilintarkastustuomioistuin tutki otokseen kuuluneiden hankkeiden osalta,
- oliko toimivaltainen viranomaisen todentanut dekontaminaatio-työn tapauksissa, joissa työt olivat tarpeen
 - oliko hanketavoitteet saavutettu etenkin tapauksissa, joissa tavoitteena oli työpaikkojen luominen
 - ilmensivätkö hankkeet parhaita käytäntöjä, jotka edistivät hankkeiden tulosten kestävyyttä.



Kuva 5 – Kaupungin puisto entisen patteritehtaan alueella, jolla tehtiin dekontaminaatiotöitä (Marcali, Unkari)

KUNNOSTAMISTOIMIEN TULOKSIA EI OLE AINA TODENNETTU ASIANMUKAISESTI

- 22.** Saavutettujen tulosten todentamista dekontaminaation ja maan vakauttamisen osalta pidetään keskeisenä tekijänä pyrittäessä varmistamaan etenkin mahdollisille investoijille, että ympäristö- ja terveysriskejä ei ole. Todentamista pidetään myös parhaana käytäntönä, jonka avulla edistetään elvytetyn alueen kestävyyttä.
- 23.** Tarkastetuista hankkeista 21:een sisältyi jonkin verran kunnostamistoimia. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen aikaan työt oli saatu päätökseen 17 hankkeen tapauksessa:
- päätökseen saatetuista hankkeista yhdeksän kohdalla töiden valvonasta tai todentamisesta vastasi asianomaisen alueen ympäristö- tai kaivosviranomainen
 - kahdeksassa muussa hankkeessa kyseinen viranomais ei valvonut tai todentanut töitä.
- 24.** Saastuneiden alueiden yksilöintiä, kunnostamistoimien tavoitteiden asettamista ja seuranta hallinnoidaan jäsenvaltioiden tasolla. Kansallisten maaperän saastumista koskevien seulonta-arvojen välillä on mittavia eroja¹⁵ esimerkiksi seurannan kohteena olevien saasteiden tason ja lukumäärän osalta. EU:n tasolla ei ole standardeja, joiden avulla määritettäisiin, aiheuttaako tietty alue huomattavia riskejä ihmisten terveydelle, maaperälle tai vesistölle. Tarkastuskohteena olleilla jäsenvaltioilla on omat menetelmänsä, joiden avulla ne määrittävät tavoiteltavaa kunnostamisen tasoa kuvaavat arvot; tällaisia vakiomuotoisia menetelmiä ei ole EU:n tasolla. EU:n tasolla ei ole myöskään menetelyjä, jotka liittyisivät kunnostamistöiden asianmukaisen täytäntöönpanon valvontaan.
- 25.** Komission ehdotuksessa direktiiviksi maaperän suojelun puitteista¹⁶ säädetään, että jäsenvaltioiden on kartoitettava pilaantuneet alueet, luotava menetelmä pilaantumisen määrittämiseksi ja varmistettava, että pilaantuneet alueet kunnostetaan¹⁷. Tämä ehdotus on yhä neuvoston käsiteltävänä. Useat asiantuntijat katsovat, että yhdenmukaistaminen voi tuottaa hyödyllisiä tuloksia.

¹⁵ Maaperän seulonta-arvot ovat yleisiä laatustandardeja, joiden avulla useat maat sääntelevät saastuneen maan hallintaa. Seulonta-arvot ovat yleensä saasteiden maaperään keskittymistä kuvaavia raja-arvoja (mg/kg maan kuivapainosta); raja-arvon ylittävissä tapauksissa suositellaan tai vaaditaan tiettyjä toimia. Ks. "Derivation methods of soil screening values in Europe. A review and evaluation of national procedures towards harmonisation", YTK (yhteinen tutkimuskeskus) tieteelliset ja tekniset raportit, EUR 22805 EN-2007.

¹⁶ Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi maaperän suojelun puitteista ja direktiivin 2004/35/EY muuttamisesta, KOM(2006) 232 lopullinen, 22. syyskuuta 2006.

¹⁷ Lisäksi ehdotuksesta työstetty nykyinen versio, joka on neuvoston ympäristöasioita käsittelevän työryhmän muuttama (asiakirja 6124/1/10 REV 1, 4. maaliskuuta 2010). Ehdotuksen mukaan komissio hyväksyy delegoituja säädöksiä maaperän saastumista koskevaan riskinarviointiin sovellettavista yhteisistä teknisistä osista.

USEIMMISSA HANKKEISSA TAVOITTEET SAAVUTETTIIN FYYSISTEN TUOTOSTEN OSALTA, MUTTA UUDISKÄYTTÖÖN VALMISTELTUIEN ALUEIDEN JA KIINTEISTÖJEN SUUNNITELTU TULEVA KÄYTTÖ EI OLE MONISSA TAPAUKSISSA VIELÄ TOTEUTUNUT

- 26.** Tarkastetuista 27 hankkeesta 22 oli saatettu päätökseen. Päätökseen saatetuista 22 hankkeesta
- o 18 hankkeessa tavoitteet saavutettiin täysin purkamisen, maan puhdistamisen, maisemanhoidon, perusinfrastruktuurien luomisen ja hankkeen toteuttajan toimesta tapahtuvan kiinteistöjen rakentamisen osalta
 - o neljässä hankkeessa odotetuista tuotoksista saavutettiin 90–100 prosenttia.
- 27.** Tarkastetuista hankkeista 13:ssa tapauksessa hankkeen toteuttajan tavoitteena oli valmistella tontit myyntiin potentiaalisille investoijille (ks. kohta 3). Asianomaisille tonteille rakennettujen teollisuus- ja toimistorakennusten keskimääräinen rakennusaste oli kuitenkin vuoden 2011 puoliväliin mennessä ainoastaan 25 prosenttia¹⁸. Rakennusten käyttöaste oli 89 prosenttia.
- 28.** Hankkeiden toteuttajat olivat pystyttäneet käyttövalmiita rakennuksia viiden hankkeen yhteydessä. Näiden rakennusten keskimääräinen käyttöaste oli 76 prosenttia.
- 29.** Rakennusten, jotka oli suunnattu minkä tahansa käyttäjän vuokrattavaksi, käyttöaste oli alhaisempi kuin tietyille loppukäyttäjälle tarkoitettujen yksittäisten rakennusten käyttöaste; esimerkiksi voidaan mainita ennen elvyttämishankkeen käynnistämistä suunniteltu teollisuushanke tai teknologiapuisto. Ensiksi mainitut rakennukset ovat riippuvaisempia vallitsevasta yleisestä taloustilanteesta ja julkisen rahoituksen saatavuudesta (ks. **laatikko 1** ja **kuva 6**).

¹⁸ Hankkeen toteuttaja oli lisäksi myynyt 10 prosenttia myynnissä olleista tonteista, mutta rakennustöitä ei ollut vielä aloitettu.



Kuva 6 – Entisen kemiallisen laitoksen alueelle rakennettuja käyttövalmiita toimistotiloja (Widnes, Yhdistynyt kuningaskunta)

LAATIKKO 1

ESIMERKKI RAKENNUKSESTA, JOKA OLII TARKOITETTU MINKÄ TAHANSA MAHDOLLISEN VUOKRAAJAN KÄYTTÖÖN

Entisessä teollisuussatamassa (Barrow-in-Furness, Yhdistynyt kuningaskunta) toteutetut työt koskivat 23 hehtaarin suuruisen alueen elvyttämistä pk-yrityksille tarkoitetun yrityspuiston perustamista varten. Työt keskeytettiin vuonna 2010, koska käytettävissä ei ollut kansallista rahoitusta, jonka avulla rakennustyöt olisi voitu saattaa päätökseen. Tämä johtui siitä, että julkiset tai yksityiset teolliset taikka kaupalliset loppukäyttäjät eivät olleet sitoutuneet yrityspuistohankkeeseen. Tarkastuksen aikaan alueelle ei ollut noussut vielä ensimmäistäkään rakennusta.

30. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamien hankkeiden tapauksessa lukuisat eri tekijät selittivät suhteellisen alhaista rakennusastetta, joka oli havaittavissa elvytetyille ympäristövaurioalueille perustetuilla alueilla. Yhtenä tekijänä tilanteeseen vaikuttaa vuodesta 2008 alkaen ilmennyt talouden laskusuhdanne. Muita vaikuttavia tekijöitä ovat esimerkiksi seuraavat:

- o joitakin elvyttämishankkeita hyväksyttiin suorittamatta perusteellista markkina-analyysiä, jonka avulla olisi kyetty perustelemaan uusien teollisuus- ja toimistorakennusten rakentaminen (ks. *laatikko 2*)
- o tapauksissa, joissa markkina-analyysi oli suoritettu, analyysin päätelmiä ei otettu riittävän hyvin huomioon varsinkaan silloin, jos ne koskivat riskiä useiden samalla alueella sijaitsevien liikealueiden välisestä kilpailusta taikka riskiä siitä, että asianomaiset rakennukset eivät vastaisi paikallisia sosiaalis-taloudellisia ominaispiirteitä (ks. *laatikko 3*).

LAATIKKO 2

ESIMERKKEJÄ ELVYTETYISTÄ ALUEISTA, JOILLA ODOTETUT MARKKINATOIMET EIVÄT OLE TOTEUTUNEET

Entisen öljynjalostamon (Braunsbedra, Saksa) alueella käynnistettiin toimet vuonna 2002, ja investoijat olivat ostaneet 50 prosenttia kunnostetusta kokonaisalasta. Entisen metallitehtaan (Halle, Saksa) alueella käynnistettiin puolestaan toimet vuonna 2003, ja kunnostetusta kokonaisalasta oli myyty 11 prosenttia. Molemmissa tapauksissa hankkeen toteuttajaa oli vaadittu osoittamaan alkuperäisen avustuspäätöksen tekovaiheessa, että hän on jo saanut investoijilta tiedusteluja, jotka kattavat huomattavan osan elvytetystä alasta. Hallintoviranomainen luotti hankkeen toteuttajan väitteisiin tiedustelujen olemassaolosta, mutta se ei ollut laatinut tarkkoja kriteereitä, joiden avulla tämän ennakkoehdon täyttäminen olisi tarkistettu.

LAATIKKO 3

ESIMERKKEJÄ HANKKEISTA, JOIDEN KOHDALLA EI KIINNITETTY RIITTÄVÄSTI HUOMIOTA MARKKINA-ANALYYSIN TULOKSIIN

Entiseen metallitehtaaseen (Barnsley, Yhdistynyt kuningaskunta) liittyneen hankkeen yhteydessä oli määrä rakentaa monikerroksinen toimistotorni, jossa on huoneistoalaa 10 750 neliometriä. Hanke hyväksyttiin, vaikka markkina-analyysi antoi varoittavia viitteitä siitä, että markkinat eivät olisi riittävät ehdotetun tyyppiselle rakennukselle. Rakennustyöt saatiin päätökseen vuoden 2008 loppuun mennessä, mutta toimistotilojen vuokraaminen osoittautui vaikeaksi. Elokuussa 2010 hankkeen toteuttaja myi toimistotilat paikalliselle viranomaiselle. Maaliskuuhun 2011 mennessä käytössä oli ainoastaan kaksi kerrosta kuudesta.

Entisen terästehtaan alueella (Dortmund, Saksa) toteutettujen rakennustöiden yhteydessä oli määrä luoda teknologiapuisto sekä muita perusrakenteita. Hallintoviranomaiselle ja komissiolle alustavaa arviointia varten toimitetuissa hankeasiakirjoissa tuotiin esille ongelmia, jotka liittyivät esimerkiksi alueen etäisyyteen yliopistosta, kilpailuun muiden kaupungissa sijaitsevien liikealueiden kanssa sekä hankkeen voimakkaaseen keskittymiseen hiipumassa oleviin aloihin, kuten tietoteknologiaan ja mikrojärjestelmätekniikkaan. Tontteja luotiin vaihteittain ja valmisteltiin rakentamista varten vuosien 2005 ja 2008 välisenä aikana. Toimistorakennusten ostaminen ja rakentaminen eteni kuitenkin suunniteltua hitaammin. Käytettävissä olleesta alasta oli vuoden 2011 puoliväliin mennessä myyty ainoastaan 22 prosenttia.

TALOUDELLISET TOIMINNOT OVAT LUONEET ODOTETTUA VÄHEMMÄN TYÖPAIKKOJA

- 31.** Tarkastetuista 27 hankkeesta 23:ssa tavoitteena oli työpaikkojen luominen; raportointitiedot olivat saatavilla kymmenen hankkeen osalta. Luotujen työpaikkojen määrä oli tarkastuksen aikaan odotettua alhaisempi seuraavista syistä:
- täyttä työllisyyttä koskevan tavoitteen saavuttaminen oli pidemmän aikavälin tavoite
 - rakennushankkeissa ilmeni viiveitä (ks. kohdat 20 ja 27)
 - alueella käynnistetyin taloudellisen toiminnan työllistävä vaikutus oli odotettua pienempi.

KAIKILLA HANKKEILLA OLI JOITAKIN KESKEISIÄ PIIRTEITÄ, JOTKA VAIKUTTAVAT MYÖNTEISESTI HANKKEIDEN KESTÄVYYTEEN

- 32.** Kaikkiin tilintarkastustuomioistuimen tarkastamiin ympäristövaurioalueita muodostavien alueiden elvyttämishankkeisiin liittyi tiettyjä keskeisiä piirteitä, joiden katsotaan olevan parhaita käytäntöjä pyrittäessä varmistamaan alueiden ja tulosten kestävyys pitkällä aikavälillä:
- kaikki alueet perustettiin aluesuunnitteluasiakirjoissa määritetyn maankäytön mukaisesti ja ne ovat asianmukaisten liikenneyhteyksien päässä, minkä lisäksi myös sanitaatioinfrastruktuurit sekä tieto- ja viestintäteknologiainfrastruktuurit ovat saatavilla
 - osalla alueista on strateginen sijainti ja niihin on kolmeen eri liikennemuotoon perustuvat liikenneyhteydet (tie-, rautatie- ja vesiliikenne)
 - uudet rakennukset ovat ympäristövaatimusten mukaisia.
- 33.** Tarkastetuista 27 hankkeesta 18 hanketta kuului osana asianomaista aluetta tai talousaluetta koskevaan yhdenmukaiseen kehittämissuunnitelmaan. Tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että jopa tapauksissa, joissa sovellettiin yhdenmukaista lähestymistapaa, tarkastettujen hankkeiden vaikutus paikallisyhteisöjen työ- ja koulutusmahdollisuuksiin jäi ainoastaan vaatimattomaksi. Tämä johtui siitä, että useat tarkastukseen valitut hankkeet olivat suuntautuneet korkean teknologian toimintoihin ja niiden tavoitteena oli koko kaupungin tai alueen kattava vaikutus eikä niinkään paikallinen vaikutus. Joissakin jäsenvaltioissa alueelliset viranomaiset olivat tietoisia paikallisyhteisöihin kohdistuvan odotetun vaikutuksen vähäisyydestä, ja ne olivat laatineet suunnitelmia, joiden avulla paikallisyhteisöt voisivat hyötyä elvyttämisestä; osa julkisista alueista varattiin puistoille, kulttuurialueille sekä urheilutiloille, ja paikallista väestöä tuettiin vähemmän erikoisosaamista edellyttävien työpaikkojen hankinnassa sekä majoituspalveluiden perustamisessa.

- 34.** *Laatikossa 4* annetaan esimerkkejä tapauksista, joissa kestävyys ehdot toteutuivat erityisen hyvin.

¹⁹ Kuten alan tunnustetut edelläkävijät – etenkin Maailmanpankki, CABERNET-verkosto ja NICOLE-verkosto – ovat suositelleet.

PERUSTUIKO TEOLLISUUS- JA SOTILASALUEIDEN ELVYTTÄMISEEN TARKOITETUN EU-TUEN KOHDENTAMINEN VAKAISIIN KRITEREIHIN?

- 35.** Teollisuus- ja sotilasalueiden onnistunut elvyttäminen edellyttää sellaisen strategian täytäntöönpanoa, jonka suunnittelu pohjautuu asianmukaisiin periaatteisiin. Elvyttämisen edellytyksenä on niin ikään hyvä tuntemus ympäristöön liittyvistä, taloudellisista sekä yhteiskunnallisista ongelmista ja uhista, joihin on puututtava, jotta toimet voidaan asettaa tärkeysjärjestykseen. Suunnittelun pääperiaatteet ovat seuraavat¹⁹:
- Ympäristövaurioalueet asetetaan rakentamattomien alueiden edelle
 - elvytettyjä alueita käytetään väliaikaisesti rakentamattomina alueina ennen varsinaista loppukäyttöä; tavoitteena on välttää ympäristövaurioalueiden valmistelu epäasianmukaisiin uusiin käyttötarkoituksiin.

LAATIKKO 4

ESIMERKKEJÄ TAPAUKSISTA, JOISSA KESTÄVYYSEHDOT TOTEUTUIVAT ERITYISEN HYVIN

Entinen terästehdas I (Duisburg, Saksa) on kunnostettu ja alueelle on luotu perusinfrastruktuuri, joka mahdollistaa alueen käytön kolmea eri liikennemuotoa hyödyntävänä logistiikkakeskuksena. Luotu alue oli vuoden 2011 puoliväliin mennessä lähes kokonaisuudessaan useiden konttien lastaus- ja varastointiyritysten käytössä. Aluetta kehitettiin jatkuvasti ensisijaisen klusterin (logistiikka-ala) mukaisesti, ja se sijaitsi liikennöitävässä olevan joen varrella. Satamalla on myös logistiikka-alan yhteistyö- ja tutkimushankkeita yliopistojen ja tutkimuslaitosten kanssa.

Entisellä teräs- ja metallitehtaalla (Pilsen, Tšekin tasavalta) on rakennettu teollisuushalli EAKR:n tuella. Alueella on erityinen klusteri (metallintuotanto), jolle isäntäkaupunki tarjoaa huomattavia etuja ja jota täydentävät muut investoinnit, kuten tieverkoston ja rautatieyhteyksien laajentaminen. Alueella toimivat yritykset tekevät tiivistä yhteistyötä tutkimuskeskusten, teknisten oppilaitosten, toisen asteen oppilaitosten sekä lasten tiedekeskuksen muodostavan verkoston kanssa.

36. Tilintarkastustuomioistuin tutki,

- o onko jäsenvaltioilla kansalliset, alueelliset tai paikalliset ympäristövaurioalueiden elvyttämisstrategiat, jotka perustuvat hyviin suunnittelukäytäntöihin ja ympäristövaurioalueita koskeviin rekistereihin, joihin sisältyy kuvaus asianomaisiin alueisiin liittyvistä ongelmista ja uhista
- o kannustetaanko EU-varoilla asianomaisten parhaiden käytäntöjen täytäntöönpanoon.

KAIKILLA JÄSENVALTIOILLA ON LUKUISIIN TUNNUSTETTUIHIN PERIAATTEISIIN POHJAUTUVA YMPÄRISTÖVAURIOALUEIDEN ELVYTTÄMISTÄ KOSKEVA TOIMINTAPOLITIikka...

37. Ympäristövaurioalueisiin sovellettavaa toimintapolitiikkaa toteutetaan kaikissa tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa lähinnä paikallisten suunnitteluvälineiden avulla. Välineet edistävät tiettyjen keskeisten periaatteiden ja parhaiden käytäntöjen soveltamista.

38. Ympäristövaurioalueiden elvyttämistä rakentamattomille alueille rakentamisen sijasta edistetään estämällä tai ehkäisemällä kehityshankkeiden toteuttaminen rakentamattomilla alueilla ja asettamalla ympäristövaurioalue kehittäväksi. Tätä varten on olemassa lukuisia välineitä:

- o uusia kehitettäviä alueita voidaan osoittaa maankäyttösuunnitelmaan tehtävin muutoksin ainoastaan siinä tapauksessa, että aiemmin kehitettyjä maa-alueita ei voida käyttää ja tällaisia uusia alueita koskeva tarve on selkeästi osoitettavissa
- o paikallisilla viranomaisilla on valtuudet toteuttaa ympäristövaurioalueiden pakko-ostoja
- o kaikkia yksittäisiä kehityshankkeita varten tarvitaan suunnittelu- tai rakennuslupa; luovissa määritetään alueiden tarkastuksiin sovellettavat ehdot ja tarvittaessa edellytetään ympäristövaurioalueiden kunnostamista.

39. Elvytettyjen alueiden väliaikainen käyttö rakentamattomina alueina on ollut harvinaista tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa. Seuraavat seikat on kuitenkin otettava huomioon:

- o Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus otti periaatteen huomioon maaliskuussa 2008 esittämissään suosituksissa²⁰; ympäristövaurioalueiden väliaikainen käyttö rakentamattomina alueina on suositeltavaa tapauksissa, joissa alueet eivät sovellu muuhun käyttöön. Näin voidaan toimia alueiden visuaalista ja taloudellista rappeutumista vastaan.
- o Saksassa ympäristövaurioalueita olisi rakentamista, kaupunkisuunnittelua ja alueellista kehittämistä käsittelevän valtiollisen laitoksen²¹ mukaan elvytettävä ainakin väliaikaisesti enemmän virkistys- tai luontokäyttöön ja vähäisemmässä määrin taloudellista toimintaa varten; laitoksen toteuttamat säännölliset kyselytutkimukset osoittavat, että siitä huolimatta, että huomattavan laajoja ympäristövaurioalueita on elvytetty, alueiden lukumäärä kasvaa, sillä käyttämättä jäävien alueiden lukumäärä ja pinta-ala on suurempi kuin elvytettyjen alueiden lukumäärä ja pinta-ala²².

40. Ympäristövaurioalueiden elvyttämisessä on ollut usein lukuisia esteitä kaikissa tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa:

- o ympäristövaurioalueiden kunnostamisesta tai elvyttämisestä vastaavilla julkisilla elimillä on pulaa taloudellisista resursseista
- o käytössä ei ole alueellisia strategioita, jotka perustuisivat riittäviin tietoihin; esimerkkinä voidaan mainita rekisterit olemassa olevista ympäristövaurioalueista sekä järjestelmä, joka edistää kansallisten ja EU:n varojen kohdentamista etusijalle asetetuille alueille
- o maan omistajuuden ja kunnostusvastuun määrittäminen on vaikeaa
- o tapauksissa, joissa ympäristövaurioalueet ovat yksityisomistuksessa, julkisilla ja yksityisillä toimijoilla ei välttämättä ole yhteneväisiä intressejä alueen elvyttämiseen nähden.

41. Viidestä tarkastuskäynnin kohteena olleesta jäsenvaltiosta ainoastaan Yhdistyneellä kuningaskunnalla (Englanti) on määrällisesti ilmaistut tavoitteet, jotka koskevat elvyttämistä edellyttävien ympäristövaurioalueiden kattamaa alaa. Suunnittelusäännöissä on asetettu vuodesta 2000 alkaen ympäristövaurioalueiden uudelleenkäyttöön liittyvät yleiset tavoitteet (17 prosenttia nykyisistä ympäristövaurioalueista vuoteen 2010 mennessä) ja asuinrakentamista koskevat erityistavoitteet (60 prosenttia kaikista uusista taloista oli rakennettava vuoteen 2008 mennessä ympäristövaurioalueille), mutta käytössä ei ollut tavoitteita, jotka olisivat koskeneet ympäristövaurioalueiden uudelleenkäyttöä teollista tai liiketoimintaa varten. Yleiset tavoitteet ja erityistavoitteet on pitkälti saavutettu²³.

²⁰ "Securing the Future Supply of Brownfield Land: Government Response to English Partnerships' Recommendations on the National Brownfield Strategy", kunnat ja paikallishallinto, Lontoo, 4. maaliskuuta 2008.

²¹ BBSR.

²² Saksassa ympäristövaurioalueiden uudelleenkäyttöä koskevat tavoitteet jakautuvat seuraavasti (2006): luontokäyttö 19 prosenttia, asuinrakentaminen 19 prosenttia, kaupallinen/kaupallinen käyttö 62 prosenttia. BBSR:n tutkijoiden mukaan totuudenmukaisempi jako olisi seuraavanlainen: luontokäyttö 70 prosenttia, asuinrakentaminen 20 prosenttia, teollinen/kaupallinen käyttö 10 prosenttia. *Dr. Fabian Dosch, BBSR-Bonn. Session 14 REFINA, Stuttgart, 26.4.2007.*

²³ Ympäristövaurioalueiden pinta-ala on pienentynyt Englannissa vuosien 2002 ja 2009 välisenä aikana 20,4 prosenttia – 40 714 hehtaaria 33 390 hehtaariin. Ympäristövaurioalueille rakennettiin 77 prosenttia taloista vuonna 2009. *Lähde: Trends in previously developed land and housing stock by Government Office Region (2002, 2009). Asuin- ja kuntavirasto.*

42. Saksassa aluesuunnittelua ja ympäristöä koskevissa säännöissä ei aseteta erillisiä tavoitteita ympäristövaurioalueiden elvyttämistä varten. Vuonna 2002 hyväksytyn valtiollisen kestävyysstrategian tavoitteisiin sisältyy kuitenkin rakentamattomien alueiden käyttämisen vähentäminen vuosina 1993–1996 vallinneesta 129 hehtaaria päivässä 30 hehtaariin päivässä vuoteen 2020 mennessä. Viimeaikaiset tilastotiedot osoittavat²⁴, että maankäyttö on vähentynyt Saksassa jyrkästi vuodesta 2006 alkaen. Keskiarvo vuosina 2007–2010 oli 87 hehtaaria päivässä.

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

...MUTTA KATTAVAN JA ASIANMUKAISEN, MYÖS SAASTUNEET ALUEET KÄSITTÄVÄN YMPÄRISTÖVAURIOALUEITA KOSKEVAN REKISTERIN PUUTTUMINEN HANKALOITTAÄ PAINOPISTEIDEN MÄÄRITTÄMISTÄ

43. Tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa on toteutettu lukuisia toimia, joiden tarkoituksena on koota ympäristövaurioalueita koskevia rekistereitä paikallisella, alueellisella tai kansallisella tasolla. Rekistereiden avulla saadaan jonkin verran tietoa ympäristövaurioalueiden tilanteesta, mutta ne ovat kuitenkin puutteellisia, niitä ei voida yhdistää toisiinsa, eivätkä ne sisällä asianmukaista tietoa siitä, miksi julkinen tukitoimenpide on keskitetty mieluummin tietylle alueelle kuin jollekin toiselle alueelle (ks. *laatikko 5*).

LAATIKKO 5

ESIMERKKEJÄ TOIMISTA, JOIDEN AVULLA TARKASTUSKÄYNNIN KOHTEENA OLLEET JÄSENVALTIOT OVAT PYRKINEET KOKOAMAAN YMPÄRISTÖVAURIOALUEITA KOSKEVIA REKISTEREITÄ

Tšekin tasavallassa perustettiin kansallinen ympäristövaurioalueita koskeva tietokanta. Tietokanta perustui vuosina 2005–2007 suoritetuun tutkimukseen, jossa yksilöitiin 2 355 ympäristövaurioaluetta, jotka kattavat 10 326 hehtaarin alan²⁵. Tietokanta sisältää kuitenkin tietoja ainoastaan alueista, joiden omistaja on antanut suostumuksensa tietojen julkistamiselle. Tietokantaan eivät myöskään kuulu Prahassa sijaitsevat alueet. Toisessa tietokannassa listataan kaikilla alueilla sijaitsevat ympäristövaurioalueet, mutta tiedot koskevat ainoastaan alueita, joista suurin osa on kunnallisessa omistuksessa (375 aluetta).

Puolassa ei ole kansallista rekisteriä ympäristövaurioalueista. Joitakin tietoja on saatavilla alueellisella tai paikallisella tasolla, mutta tiedot eivät ole vertailukelpoisia, koska tietojen keräämistä ja esittämistä varten ei ole yhdenmukaista menetelmää. Vuonna 2005 toteutettiin pilottiluontoinen ympäristövaurioalueiden luokittelu kolmella alueella. Kansallisen ympäristövaurioalueita koskevan luokittelun valmistelu kuitenkin keskeytettiin varhaisessa vaiheessa.

²⁵ Asiantuntijoiden mukaan Tšekin tasavallan ympäristövaurioalueita kuvaava totuudenmukaisempi luku sijoittuu 27 000 ja 38 000 hehtaarin välille.

44. Kaikissa viidessä tarkastuskohteena olleessa jäsenvaltiossa kerätään tiedot saastuneista ja mahdollisesti saastuneista alueista. Rekisterit eivät kuitenkaan koskaan sisällä tietoja kaikista relevanteista alueista, ja ainoastaan Tšekin tasavallassa sekä Unkarissa on saatavilla painopisteiden määrittämiseen tarvittavat tiedot (ks. *laatikko 6*).

²⁶ Ollakseen oikeutettuja tukeen hankkeiden oli sijaittava yli 5 000 asukkaan kaupungissa, katettava yli 40 hehtaarin suuruinen ympäristövaurioala ja täytettävä vähintään kolme kahdeksasta sosiaalis-taloudellisesta kriteeristä.

ELVYTTÄMISTÄ KOSKEVIEN PARHAIDEN KÄYTÄNTÖJEN EDISTÄMISESSÄ ON PARANTAMISEN VARAA

45. Rakennerahastoja koskevissa asetuksissa ei yksilöidä sääntöjä, joiden tarkoituksena olisi edistää joitakin tiettyjä ympäristövaurioalueiden elvyttämiseen liittyvien parhaiden käytäntöjen osa-alueita. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että jäsenvaltiot ovat toteuttaneet joitakin aloitteita:
- kaksi jäsenvaltiota asettaa avustushakemusten valintamenettelyssä ympäristövaurioalueilla toteutettavat hankkeet rakentamattomilla alueilla toteutavien edelle
 - Puolaa koskevassa toimenpideohjelmassa EU-rahoituksen edellytyksenä on yhdennetty aluekehityssuunnitelma
 - Unkarissa erityisen valintakriteerin²⁶ muodosti se, missä määrin hankkeiden yhteydessä pyrittiin puuttumaan yhteiskunnallisiin ja taloudellisiin menetyksiin.

LAATIKKO 6

ESIMERKKEJÄ SAASTUNEITA TAI MAHDOLLISESTI SAASTUNEITA ALUEITA KOSKEVISTA JÄSENVALTIOIDEN REKISTEREISTÄ

Englannissa ja Walesissä ympäristövirasto pitää rekisteriä ainoastaan erityisen korkean riskin alueista (33 aluetta vuoden 2011 puolivälissä). Rekisteri oli päivitetty edellisen kerran 31. maaliskuuta 2007. Paikalliset viranomaiset pitävät rekistereitä muista saastuneista alueista.

Tšekin tasavallassa saastuneita ja mahdollisesti saastuneita alueita koskeva kansallinen SEKM²⁷-tietokanta sisältää esimerkiksi aiemmin teollisuus-, sotilas- ja kaivoskäytössä tai kaatopaikkoina olleet alueet. Kullekin alueelle on määritetty painopiste: kiireisin luokitus koskee alueita, joilla välittömät kunnostustoimet ovat tarpeen (130 aluetta). Uusi saastuneita alueita koskeva tietokanta on parhaillaan kehitteillä; tavoitteena on yhdenmukaistaa eri lähteistä peräisin olevat tiedot ja päivittää olemassa olevaa tietokantaa kansallisella tasolla.

Unkarissa on ollut saastuneiden alueiden kunnostamissuunnitelma vuodesta 1996 alkaen. Pää tavoitteena on yksilöidä ja kunnostaa saastuneet alueet, jotta saastumisen leviäminen pohjaveteen kyetään välttämään. Suunnitelman toteuttamista tukee sellaisia saastuneita alueita koskeva rekisteri, jotka muodostavat mahdollisen riskin veden laadulle. Kukin alue asetetaan tärkeysjärjestykseen lukuisien ympäristöön ja terveyteen liittyvien riskikriteereiden perusteella.

²⁷ *Systém evidence kontaminovaných míst* (saastuneita alueita koskeva rekisteröintijärjestelmä).

ONKO TULOKSET SAAVUTETTU SITEN, ETTÄ EU:N TALOUSARVIOON AIHEUTUVAT MENOT JÄÄVÄT MAHDOLLISIMMAN PIENIKSI?

46. Ympäristövaurioalueiden elvyttäminen voi tarjota kannattavia tilaisuuksia, joten siitä voivat vastata yksityiset investoijat. Tapauksissa, joissa hankkeiden kannattavuus on marginaalista, riskit ja kustannukset on välttämätöntä jakaa julkisen ja yksityisen sektorin kesken. Lisäksi täysimääräinen julkinen investointi saattaa olla välttämätön tapauksissa, joissa ilmenee vakavia ongelmia, kuten huomattava saastuminen, heikko sijainti tai jähmeät kiinteistömarkkinat. Arvioitaessa, kuinka paljon elvyttämishankkeille olisi suunnattava julkista osarahoitusta, on erittäin tärkeää rajata julkinen rahoitus hankkeen täytäntöönpanoon tarvittavaan määrään: julkisen rahoituksen osuus ei saisi ylittää rahoitusvajetta, joka vallitsee investointikustannusten ja hankkeelta odotettavan tuoton välillä²⁸.

²⁸ Kustannukset ja tuotot diskontataan, jotta eri kassavirtojen välillä kuluva aika voidaan ottaa huomioon.

47. Arvioidakseen, olisiko tarkastuskohteena olleet 27 elvyttämishanketta voitu toteuttaa pienemmin EU:n talousarvioon aiheutuvien kustannuksien, tilintarkastustuomioistuin tutki,

- o oliko julkinen avustus – EU:n rahoitusosuus mukaan lukien – määritetty asianmukaisella tasolla hyödyntämällä rahoitusvajeen määrittämiseen perustuvaa menetelmää, ja oliko rahoitusvaje arvioitu asianmukaisesti
- o otettiinhan hankekustannuksiin rahoitusvajeen arvioinnissa sisältyneessä alueen arvon määrittämisessä huomioon saastuttaja maksaa -periaate, jonka mukaan saastuttajat vastaavat saastuttamiensa alueiden kunnostamiskustannuksista
- o noudatettiin kilpailun vääristämistä ehkäiseviä valtiontukisääntöjä
- o sisältyikö avustuspäätökseen takaisinmaksujärjestelmä, jota sovellettaisiin, jos hanke tuottaisi enemmän tuloja kuin avustuksen myöntämishetkellä arvioitiin.

JULKISEN TUEN – ESIMERKIKSI EU-TUEN – TARVETTA EI AINA ARVIOITU, JA...

- 48.** Tarkastuksessa tutkittiin 27 hanketta, joista
- 15 hankkeen tapauksessa edunsaaja arvioi rahoitusvajetta komission tai hallintoviranomaisen pyynnöstä.
 - 12 hankkeen tapauksessa rahoitusvajetta ei arvioitu. Kolmen hankkeen kohdalla arvioinnin suorittamatta jättäminen oli kohtuullista, koska hankkeen ei odotettu tuottavan tuloja joko siksi, että hanke koski ainoastaan dekontaminaatiota tai koska tavoitteena oli perustaa puistoja ja maareservejä. Näissä tapauksissa rahoitusvajeen voidaan sanoa olevan 100 prosenttia. Muiden yhdeksän hankkeen kohdalla rahoitusvajetta ei kuitenkaan arvioitu, vaikka hankkeet tuottavat tuloja uudiskäyttöön valmisteltujen tonttien tai rakennusten myynnin tai vuokraamisen myötä (ks. **laatikko 7**). Jos rahoitusvaje olisi analysoitu näissä yhdeksässä tapauksessa, avustuksen – EU:n tuki mukaan luettuna – määrä olisi ollut pienempi.

...RAHOITUSVAJEEN ANALYSOINTIIN LIITTYVÄ PUUTTEITA TAPAUKSISSA, JOISSA SE ON SUORITETTU

- 49.** Tapauksissa, joissa rahoitusvaje oli analysoitu, havaittiin seuraavat puutteet:
- Kolmessa tapauksessa, joissa asianomainen yhteisrahoitettu hanke koski osaa laajemmasta ympäristövaurioalueesta, rakennuttajalle koko alueesta kertyviä tuloja ei otettu huomioon rahoitusvajeen arvioinnissa. Näin oli siitä huolimatta, että rakennetoimien avulla oli osarahoitettu koko aluetta koskevaa perusinfrastruktuuria (eri hankkeen yhteydessä joko samalla ohjelmakaudella (2000–2006) tai edeltävällä ohjelmakaudella (1994–1999)) (ks. **laatikko 8**).
 - Viidessä tapauksessa, joissa maan hinta oli sisällytetty ilmoitettuihin kustannuksiin²⁹, maa-alueen markkina-arvosta ei joko ollut riippumatonta arviointitodistusta, tai ei ollut mahdollista osoittaa, kumpi oli alhaisempi, ostohinta vai markkina-arvo (ks. **laatikko 9**).

²⁹ Maa-alueen hinnasta voidaan ottaa huomioon EU:n osarahoitukseen oikeuttavien tukikelpoisten menojen laskennassa enintään osuus, joka vastaa 10:tä prosenttia hankkeen kokonaiskustannuksista. Näin voidaan toimia sillä edellytyksellä, että maa-alueen hankinta liittyy välittömästi yhteisrahoitetun hankkeen tavoitteisiin ja että riippumaton ja pätevä arvioija tai asianmukaisesti valtuutettu viranomainen todistaa, että maan hankintahinta ei ylitä sen markkina-arvoa. Ks. komission asetukset (EY) N:o 448/2004, annettu 10 päivänä maaliskuuta 2004, neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä rakennerahoitettujen yhteisrahoitettujen toimien tukikelpoisuuden osalta annetun asetuksen (EY) N:o 1685/2000 muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1145/2003 peruuttamisesta (EUVL L 72, 11.3.2004, s. 66).

LAATIKKO 7

ESIMERKKEJÄ KOKONAISUUDESSAAN JULKISIN VAROIN RAHOITETUISTA HANKKEISTA, JOTKA TODENNÄKÖISESTI TUOTTAVAT TULOJA MUTTA JOIDEN KOHDALLA EI ARVIOITU RAHOITUSVAJETTA

Julkisen maareservin alueella (Halton, Yhdistynyt kuningaskunta) paikallinen viranomaisainen aikoi rakentaa varastorakennuksen, joka toimisi mahdollisesti tuloa tuottavissa markkinaolosuhteissa. Kehittämiskustannukset (maanhan-kinta ja maisemanhoito) rahoitettiin kokonaisuudessaan julkisin varoin, joista 29 prosenttia oli EAKR:sta maksettua osarahoitusta. Rahoitusvajetta ei kuitenkaan analysoitu tulevien tulojen huomioon ottamista silmällä pitäen.

Aiemmin suunnitellun ydinvoimalan (Arneburg, Saksa) kehittämishanke (ks. *kuva 7*) tuottaa todennäköisesti tuloja yksityiselle maanomistajalle, koska alueen etuna on kolmeen eri liikennemuotoon perustuva infrastruktuuri, mikä lisää sen kiinnostavuutta tiettyjen teollisuudenalojen keskuudessa. Hankkeen rahoitusvajetta ei kuitenkaan analysoitu.

LAATIKKO 8

ESIMERKKI TAPAUksesta, JOSSA RAHOITUSVAJEANALYYSI KATTOI VAIN OSAN ALUEESTA

Entistä hiilikaivosta/koksauslaitosta (Sheffield, Yhdistynyt kuningaskunta) kehitetään vaiheittain. EAKR:sta tuettiin kaudella 2000–2006 alueen kehittämisen toista vaihetta, johon kuului useiden teollisuus- ja toimistorakennusten rakentaminen. EAKR:n tuen perusteena ollut rahoitusvajeanalyysi rajoittui yksinomaan toisen vaiheen kustannuksiin ja tuloihin. Analyysissä ei otettu huomioon tuloja, joita saman alueen muissa kohteissa oli kaiken kaikkiaan kertynyt.

LAATIKKO 9

ESIMERKKEJÄ TAPAUksista, JOISSA HANKKEEN YHTEYDESSÄ VELOITETUSTA MAAN HANKINTAHINNASTA EI OLLUT RIIPPUMATONTA ARVIOINTITODISTUSTA

Entiseen avokaivokseen (Rotherham, Yhdistynyt kuningaskunta) liittynyt kehittämishanke perustui yksityisen ja julkisen tahon väliseen yhteistyökumppanuuteen. Yksityisen osapuolen ainoa osuus oli maa-alue. Maa-alueen arvo (6,7 miljoonaa Englannin puntaa) sisällytettiin EAKR:n avustukseen oikeuttaviin tukikelpoisiin menoihin. Määrä ylitti auktorisoidun kiinteistöarvioijan vahvistaman markkina-arvon 3,4 miljoonalla Englannin punnalla.

Entisessä terästehtaassa (Dortmund, Saksa) hankkeen toteuttajan maa-alueesta maksama ostohinta sisällytettiin hankemenoihin. Hintaa ei kuitenkaan verrattu EAKR:n osarahoituksen myöntämisaikana riippumattoman arvioijan tai muun valtuutetun viranomaisen vahvistamaan markkina-arvoon. Yhteistyökumppaneihin lukeutunut paikallinen viranomaislainen laati vasta myöhemmin, vuonna 2006, raportin, jossa vahvistettiin, että hankintahinta vastasi markkina-arvoa. Arviossa neliometriä kohti sovellettu markkina-arvo oli kuitenkin korkeampi kuin samalla alueella sijaitseviin tontteihin sovellettavat viitehinnat. Lisäksi arviota sovellettiin 82 hehtaarin pinta-alaan, vaikka alueella oli määrä rakentaa ainoastaan noin 40 hehtaarin suuruiselle alalle (loppuosa oli tarkoitettu viheralueiksi).

**VIRANOMAISET OVAT TIETOISIA SAASTUTTAJIA
MAKSAA -PERIAATTEESTA, MUTTA SAASTUTTAJA EI
YHDESSÄKÄÄN TAPAUKSESSA VASTANNUT KAIKISTA
DEKONTAMINAATIOKUSTANNUKSISTA**

- 50.** EU:n perussopimuksen mukaan³⁰ EU:n ympäristöpolitiikka pohjautuu periaatteeseen, jonka mukaan saastuttajan on korvattava kaikki aiheuttamansa ympäristövauriot. Saastuttaja maksaa -periaate on sisällytetty kaikissa tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa ympäristölain ydinperiaatteisiin 1990-luvulta lähtien. Periaatteen mukaan aiheutuneista vahingoista ovat vastuussa saastuttajat sekä maanomistajat ja heidän vuokralaisensa, joiden velvollisuutena oli ehkäistä alueen maaperän vahingoittuminen. Maan kunnostamisesta aiheutuvia kustannuksia olisi näin ollen osarahoitettava julkisten avustusten avulla ainoastaan tapauksissa, joissa kaikki mahdolliset oikeudelliset keinot saastuttaja maksaa -periaatteen soveltamiseen on jo käytetty; julkisten varojen käyttö tulee näin ollen kysymykseen vasta viimeisenä vaihtoehtona.
- 51.** Suuri osa saastuneesta maasta, jonka kunnostamiseen haetaan rahoitustukea EU:n varoista sekä muista julkisista varoista, on peräisin Euroopan menneestä raskaasta teollisuudesta sekä sotilaallisesta toiminnasta. Useimmissa vakavimmista tapauksista saastuttaja maksaa -periaatteen soveltaminen muodostaa käytännössä mittavan haasteen. Usein ei ole mahdollista vaatia, että saastuttamisesta alun perin vastannut yksikkö maksaisi kunnostamisesta, sillä useissa tapauksissa alun perin saastuttanutta tahoa ei enää ole tai kyseessä oli valtion omistama yritys taikka alue myytiin erityisehdoin yksityiselle omistajalle³¹.
- 52.** Tarkastusotokseen poimituista EAKR:n tukemista hankkeista 21 hankkeeseen sisältyi jonkin verran kunnostamistoimia. Yhdessäkään näistä hankkeista alun perin saastuttamisesta vastannut yksikkö ei ollut maksanut kaikkia kunnostamiskustannuksia:
- 13 alueella saastuttajat olivat yksityisiä yrityksiä, mutta saastuttaja maksaa -periaatetta oli sovellettu vain osittain
 - kuudella alueella saastuttajat olivat valtion yrityksiä, ja uusi omistaja suostui kunnostamaan maan julkisen tuen turvin
 - kahdella muulla alueella valtio otti täyden vastuun sellaisten alueiden kunnostamisesta, joilla saastumisen olivat aiheuttaneet valtion yritykset.

³⁰ SEUT, 191 artiklan 2 kohta.

³¹ Tällaisiin tapauksiin liittyy yleensä poikkeamia, jotka koskevat saastuneen maan kunnostamiseen liittyviä vastuukysymyksiä.

- 53.** Tapauksissa, joissa saastunut maa myydään rakennuttajalle, myyntihintaa alennetaan usein siten, että huomioon otetaan maan käyttökuntoon saattamiseen tarvittavat kunnostamistyöt. Vaikka tällaisia alennuksia on saatettu antaa, rakennuttajat hakevat joissakin tapauksissa lisää julkista tukea maksaakseen tosiasiaassa suorittamansa kunnostustyöt. Tällöin riskinä on, että tapauksissa, joissa rakennuttajat saavat sekä hinnanalennuksia että kunnostamistöihin tarkoitettuja tukia, julkisista varoista suoritetaan kaksinkertaista rahoitusta. Viranomaisten on oltava tarkkaavaisia tämän riskin suhteen.
- 54.** Tämän vuoksi myyjien ja rakennuttajien väliset sopimukset ovat erittäin monimutkaisia, ja kunnostamiseen liittyvien kysymysten osalta moniin sopimuksiin liittyy alennuksia, tukia ja yksityiskohtaisia sopimuksia, jotka koskevat ympäristön kunnostamiseen liittyviä vastuukysymyksiä. Tällaisten sopimusten perusteellinen arviointi moitteettoman varainkäytön näkökulmasta on jo sinällään mittava haaste; haasteellista on esimerkiksi arvioida, missä määrin EU:n varat ovat mahdollisesti tukeneet kunnostamistöitä, joista rakennuttaja on jo saanut korvauksen. Arviointia vaikeuttavat lisäksi mm. seuraavat tekijät:
- maan arvottamiseen ei ole vakaita menettelyitä, minkä seurauksena vallitsee epävarmuus siitä, mikä on markkina-arvo ja mikä maanhankintasopimuksissa määritettyjen alennusten todellinen arvo
 - tietyllä alueella vallitsevia saastumisongelmia ei ole arvioitu tarkasti, minkä seurauksena kunnostamiskustannukset arvioidaan liian pieniksi (ks. **laatikko 10**)
 - tonttikauppaa koskevissa sopimuksissa ei käsitellä avoimesti kunnostamiseen liittyviä sopimuspuolten vastuun kattavuutta koskevia kysymyksiä.

LAATIKKO 10

ESIMERKKEJÄ TAPAUKSISTA, JOISSA KUNNOSTAMISKUSTANNUKSET ARVIOITIIN LIIAN PIENIKSI, JA TARVITTAVA LISÄRAHOITUS MAKSETTIIN EU:N VAROISTA TAI MUISTA JULKISISTA VAROISTA

Entisen terästehtaan alueella (Dortmund, Saksa) valtion virasto osti saastuneen maa-alueen saastuttaneelta yksiköltä, joka oli yksityinen yritys. Kunnostamiskustannusten arvioitiin tuolloin olevan 58 miljoonaa euroa, ja myyjä suostui alentamaan myyntihintaa puoleen (29 miljoonaa euroa), kun se vapautui puhdistusvelvoitteestaan. Kunnostamiskustannusten arvioitiin olevan 74,8 miljoonaa euroa (16,8 miljoonaa euroa enemmän kuin määrä, josta hinnanalennus suoritettiin). Lisäkustannuksista vastasi valtion virasto, joka sai kustannusten nousuun 25 prosenttia EAKR:n tukea. Tässä tapauksessa saastuttanut yksikkö kattoi ainoastaan 29 miljoonan euron osuuden yhteensä 74,8 miljoonan euron suuruisista kunnostamiskustannuksista.

Entisen metallitehtaan (Barnsley, Yhdistynyt kuningaskunta) alueella dekontaminaatiosta aiheutuvat kustannukset arvioitiin alun perin liian pieniksi, minkä seurauksena hallintoviranomainen hyväksyi kokonaiskustannusten kasvun 15 prosentilla – myös EAKR:n avustus kasvoi vastaavasti.

- 55.** Tällaisten monisyisten olosuhteiden seurauksena tarkastetuissa hankkeissa on tapauksia, joissa maa-alueeseen ja vanhoihin rakennuksiin liittyviä kustannuksia on vaikea määrittää. Näin ollen on olemassa mahdollisuus, että julkisten varojen tarve arvioidaan liian suureksi. Tällaiset toimet ovat oikeutettuja jopa 85 prosentin osuuden kattavaan EAKR:n osarahoitukseen, joten tilanne on yhtä ongelmallinen EU-varojen kuin kansallisten varojen kannalta.

VALTIONTUKISÄÄNTÖJÄ EI SOVELLETA ASIANMUKAISESTI

- 56.** Komissio ja jäsenvaltiot olivat sopineet erityisistä valtiontukisäännöistä, jotka koskevat 16:tta hanketta. Sääntöjä ei sovellettu täysimääräisesti kahdeksassa tapauksessa (ks. *laatikko 11*).

JULKISEN TUEN TAKAISINPERINTÄMAHDOLLISUUDET OVAT RAJALLISET TAPAUKSISSA, JOISSA ELVYTTÄMISHANKKEET TUOTTAVAT ODOTETTUA ENEMMÄN TULOJA

- 57.** Elvyttämishankkeiden seurauksena omaisuudesta saattaa kertyä myynti- tai vuokratuloa. Julkinen rahoitusosuus olisi tällaisissa tapauksissa määritettävä ennen avustuksen myöntämistä arvioimalla 20 vuoden aikana kertyvä tuotto ja aiheutuvat kustannukset³² (ks. kohta 46). Kun elvyttämishanke on toteutettu, tosiasiallisesti kertyneet tuotot ja aiheutuneet kustannukset saattavat poiketa alkuperäisistä arvioista. Jos julkista rahoitusosuutta koskevat laskelmat tarkistettaisiin taannehtivasti siten, että huomioon otettaisiin tosiasialliset tuotot ja kustannukset, saatettaisiin tulla lopputulokseen, että hankkeille olisi pitänyt suunnata pienempi avustus. Tämä saattaisi johtaa siihen, että avustus maksetaan takaisin osittain tai kokonaisuudessaan. Rakennerrahastoja koskevilla asetuksilla ei edellytetä rahoitusvajeen arviointia tosiasiallisten lukujen perusteella, mutta jotkin jäsenvaltiot ryhtyivät lisäämään avustuspäätöksiin takaisinmaksua koskevan lausekkeen. Näin toimittiin kahdeksassa niistä 15 hankkeesta, joiden osalta rahoitusvaje arvioitiin (ks. kohta 48). Saksassa uudelleenarvioinnissa otetaan huomioon tuotot, jotka ovat kertyneet 15 vuoden kuluessa hankkeen päätökseen saattamisesta.

- 58.** Tapauksissa, joissa tuottoa ei kyetty arvioimaan ennalta tai hankkeiden ei odotettu tuottavan tuloja, voidaan soveltaa rakennerrahastoja koskevien asetusten säännöstä, jonka perusteella hallintoviranomaiset voivat pyytää kertyneitä tuloja vastaavien määrien takaisinmaksua ohjelmakauden 2000–2006 osalta toimenpideohjelman päättämiseen saakka ja ohjelmakauden 2007–2013 tapauksessa viiden vuoden kuluessa hankkeen päätökseen saattamisesta³³. Elvyttämishankkeet tuottavat kuitenkin usein tulosta vasta pitkällä aikavälillä, joten nykyisin huomioon otettu viiden vuoden jakso on liian lyhyt tällaisten tulojen arvioinnin kannalta.

³² Investointihankkeiden kustannus-hyötyanalyysiä koskeva opas (*Guide to Cost Benefit Analysis of Investment Projects*). Euroopan komissio, alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto, heinäkuu 2008.

³³ Ks. asetus (EY) N:o 448/2004, tukikelpoisuussääntö 2, ja neuvoston asetus (EY) N:o 1083/2006, annettu 11 päivänä heinäkuuta 2006, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1260/1999 kumoamisesta (EUVL L 210, 31.7.2006, s. 25), 55 artiklan 3 kohta.

ESIMERKKEJÄ TAPAUKSISTA, JOISSA VALTIONTUKISÄÄNTÖJÄ EI NOUDATETTU

Yhdistyneen kuningaskunnan valtiontukisäännöissä³⁴ yksilöidään, että tapauksissa, joissa maanomistaja on myös hankkeen toteuttaja, hankkeen toteuttajalle kertyvää voittoa ei saa ottaa huomioon julkisen rahoitustuen laskennassa³⁵. Tätä sääntöä ei kuitenkaan noudatettu entisessä kemiallisessa laitoksessa (Widnes, Yhdistynyt kuningaskunta) eikä entisessä hiilikaivoksessa/koksauslaitoksessa (Sheffield, Yhdistynyt kuningaskunta), ja laskelmaan sisällytettiin hankkeen toteuttajan hyödyksi koituva hyvitys. Aluekehitysvirasto hyväksyi menettelyn tuolloin, mutta auktorisoitu kiinteistöarvioija ei arvioinut hyvityksen prosenttiosuutta, vaikka sitä edellytetään sovellettavassa valtiontukijärjestelmässä.

Entisen avokaivoksen (Rotherham, Yhdistynyt kuningaskunta) alueen elvyttäminen perustui yksityisen ja julkisen tahon yhteistyökumppanuuteen. Yksityisen osapuolen osuutena olleen maa-alueen osuudeksi arvioitiin 30 prosenttia hankkeen kokonaiskustannuksista, ja julkisen tahon maksettavaksi tulevien elvyttämiskustannusten osuudeksi arvioitiin 70 prosenttia. Tonttien myynnin yhteydessä kuitenkin 70 prosenttia tuotosta suunnattiin yksityiselle osapuolelle ja 30 prosenttia julkiselle taholle. Näin etu siirtyi yksityiselle osapuolelle, mikä ei ollut sovellettavan valtiontukijärjestelmän mukaista.



Kuva 7 – Suunnitellun ydinvoimalan alueella sijaitseva selluloosatehdas (Arneburg, Saksa)

Entisen suunnitellun ydinvoimalan (Arneburg, Saksa) (ks. **kuva 7**) alueella hankkeen toteuttaja (kunta) maksoi yksityisen ryhmittymän omistaman maa-alueen elvyttämisen; tavoitteena oli houkuttaa alueelle teollisuusinvestointeja. Maanomistaja oli saanut maan haltuunsa vuonna 1993 ja oli toteuttanut jonkin verran purkutöitä. Elvyttämishankkeen hyväksymisen jälkeen maanomistaja myi tontit huomattavasti alkuperäistä ostohintaa korkeampaan hintaan. Sovellettavan valtiontukijärjestelmän säännösten mukaan³⁶ hankkeen toteuttajan ja maanomistajan väliseen sopimukseen olisi pitänyt sisältyä määräys maanmyyntituottojen siirtymisestä kunnalle.

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

³⁵ Joissakin tapauksissa hyvityksen osuudeksi arvioidaan 15 prosenttia rakennuksen myyntiarvosta, johon lisätään 10 prosenttia tontin myyntiarvosta.

³⁶ Valtiontukijärjestelmä N 644 A/B/2002, jonka Euroopan komissio hyväksyi 9.7.2003; järjestelmässä otetaan huomioon *Rahmenplan 31* -asiakirjaan sisältyvät säännöt (erityisesti II osa, 7 kohta).



Kuva 8 – Vanhoja rakennuksia puretaan ja peruskorjataan hylätyn voimalaitoksen alueella, joka muutetaan taide- ja kulttuurikeskukseksi (Łódź, Puola)

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

YLEISET PÄÄTELMÄT

- 59.** Saastuneet teollisuus- ja sotilasalueet muodostavat yhä huomattavan haasteen useille jäsenvaltioille. Aikaisemman toiminnan aiheuttaman saastumisen puhdistus- ja elvyttämistyöt on yhä todennäköisesti maksettava julkisin varoin. Rakennerahastot ovat muodostaneet useille jäsenvaltioille ensisijaisen rahoituslähteen tähän tarkoitukseen.
- 60.** EU:n tukea saavilla hankkeilla saadaan yleensä aikaiseksi suunnitelmien mukainen infrastruktuuri. Edistyminen on kuitenkin useilla alueilla odotettua hitaampaa ja myös työpaikkoja on luotu odotettua vähemmän.
- 61.** Saastuttaja maksaa -periaate ymmärretään kyllä hyvin, mutta käytännön vaikeuksien takia huomattavan osan kunnostuksista maksavat lopulta viranomaiset EU:n rakennetoimiin perustuvan tuen avulla; yhdessäkään tarkastetussa tapauksessa saastuttaja ei maksanut kaikkia kunnostamistöitä.
- 62.** Tapauksissa, joissa rahoitusvaje arvioidaan, arviointi ei useinkaan ole riittävän perusteellinen, eikä avustuspäätöksiin sisälly aina takaisinperintää koskevia lausekkeita.
- 63.** Elvyttämistoimiin liittyy jäsenvaltioissa joitakin hyviä käytäntöjä ja periaatteita, mutta tarkkojen tietojen puuttuminen kentällä ilmenevien ongelmien laajuudesta merkitsee, että toimet voitaisiin kohdentaa paremmin niitä kipeimmin tarvitseville alueille.



Kuva 9 – Tynnyrissä olevia valettuja muovikuulia, joiden avulla uutetaan saasteita maaperästä kontaminoituneella alueella (Dunaujvaros, Unkari)

TEOLLISUUS- JA SOTILASALUEIDEN ELVYTTÄMISTAVOITTEIDEN SAAVUTTAMINEN

- 64.** Suurin osa hankkeista saavutti tavoitteensa fyysisinä tuotoksina arvioituna. Kunnostamistöiden tuloksia ei kuitenkaan ole aina todennettu asianmukaisesti, ja kansallisten maan saastumisen arviointiin sovellettavien seulonta-arvojen välillä on mittavia eroja. Komissio ehdotti direktiiviä maaperän suojeluun sovellettavan toimintakehyksen luomisesta (ks. kohdat 22–25).
- 65.** Tarkastuksen aikana havaittiin, että edistys oli taloudellisen toiminnan ja työllisyyden osalta valtaosassa hankkeita vaatimatonta. Talouden laskehdanne on vaikuttanut saavutettuihin tuloksiin, eikä markkina-analyysijä hyödynnetty riittävästi kehittämishankkeiden yhteisrahoituksen perustelemiseen. Parhaat tulokset havaittiin alueilla, jotka kunnostettiin selkeän ja tarkoitukseen räätälöidyn yhdenmisen kehittämissuunnitelman perusteella, joka täyttää suurimman osan yleisesti hyväksytyistä elvyttämiseen liittyvistä parhaista käytännöistä (ks. kohdat 26–34).

SUOSITUS NRO 1

Jäsenvaltioiden olisi

- a) vaadittava, että ympäristövaurioalueiden elvyttämishankkeet kuuluvat osana asianomaista kaupunkia tai aluetta koskevaan yhdennettyyn kehittämissuunnitelmaan
- b) kehoitettava hankkeiden toteuttajia suorittamaan markkina-analyysi ja harkitsemaan ympäristövaurioalueiden tulevalle käytölle sellaisia vartenotettavia vaihtoehtoja, jotka perustuvat yhdennettyyn kehittämissuunnitelmaan
- c) varmistettava, että toimivaltainen viranomainen tai tehtävään nimetty elin vastaa kunnostamistulosten todentamisesta.

Komission olisi

- a) ehdotettava yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa ja tieteellisen todistusaineiston sekä parhaiden käytäntöjen perusteella
 - i) EU-standardeja, joiden avulla määritetään saastuneet alueet ja niiden aiheuttamien ympäristö- ja terveysriskien merkittävyys
 - ii) menetelmää, jonka avulla EU määrittää aluekohtaiset kunnostamisstandardit, joiden yhteydessä otetaan huomioon alueen loppukäyttö
- b) edistettävä yhdennettyyn kehittämiseen perustuvan lähestymistavan soveltamista toimenpideohjelman avulla edellyttämällä, että yhteisrahoitetut ympäristövaurioalueita koskevat elvyttämishankkeet sisällytetään yhdennettyyn kehittämissuunnitelmaan.

TEOLLISUUS- JA SOTILASALUEIDEN ELVYTTÄMISEEN TARKOITETUN EU-TUEN MYÖNTÄMISPERUSTEET

- 66.** Elvyttämistoimia toteutetaan jäsenvaltioissa useimpien yleisesti hyväksytyjen parhaiden käytäntöjen mukaisesti, mutta toiminnalla on huomattavia esteitä, joista voidaan mainita esimerkkinä taloudellisten resurssien puuttuminen (ks. kohdat 37–42).
- 67.** Kansallisista rekistereistä saadaan jonkin verran tietoa ympäristövaurioalueiden tilanteesta. Rekisterit ovat kuitenkin puutteellisia kaikissa tarkastuskohteena olleissa jäsenvaltioissa, ja ainoastaan kahden jäsenvaltion rekisterit sisältävät asianmukaista tietoa julkisen tukitoimenpiteen asettamisesta etusijalle saastuneilla alueilla (ks. kohdat 43 ja 44).

- 68.** Rakenerahastoja koskevista asetuksista ei määritetä sääntöjä, joiden avulla edistettäisiin joitakin tietyjä ympäristövaurioalueiden elvyttämiseen liittyviin parhaisiin käytäntöihin sisältyviä osa-alueita. Jotkin jäsenvaltiot kuitenkin tukevat yhdenmukaiseen kehittämiseen perustuvaa lähestymistapaa sekä periaatetta, jonka mukaan ympäristövaurioalueiden uudelleenkäyttöä suositetaan rakentamattomien alueiden käytön sijasta (ks. kohta 45).

SUOSITUS NRO 2

Jäsenvaltioiden olisi

- a) harkittava selkeät tavoitteet sisältävien ympäristövaurioalueiden elvyttämisstrategioiden laatimista
- b) edistettävä ympäristövaurioalueiden elvyttämistä siten, että samalla vältetään rakentamattomien alueiden käyttöä, ellei se ole ehdottoman välttämätöntä; jäsenvaltioiden on myös edellytettävä korvaavien toimenpiteiden soveltamista
- c) harkittava toimenpiteitä, joiden avulla puututaan yksityisomistuksessa oleviin ongelma-alueisiin tapauksissa, joissa maanomistaja ei ryhdy tarvittaviin toimenpiteisiin
- d) tarkasteltava mahdollisuutta lisätä elvytettyjen ympäristövaurioalueiden väliaikaiskäyttöä rakentamattomina alueina
- e) vaadittava alueellisia tai paikallisia viranomaisia pitämään rekistereitä ympäristövaurioalueista ja saastuneista alueista; rekistereiden olisi oltava vakiomuotoisia ainakin jäsenvaltioiden tasolla, jotta ne voitaisiin koota kansalliseen rekisteriin; näin helpotettaisiin ympäristövaurioalueiden elvyttämiseen ja kunnostamiseen liittyvän toimintapolitiikan täytäntöönpanoa
- f) koottava luettelot ympäristövaurioalueista, joilla epäillään saastumista, ja luokiteltava asianomaiset alueet niiden aiheuttamien ympäristö- ja terveysriskien mukaan. Alueet olisi asetettava kunnostamisen kannalta etusijalle, jotta kyettäisiin helpottamaan terveydensuojeluun ja EU:n ympäristötavoitteiden saavuttamiseen vaikuttavien kunnostamissuunnitelmien laadintaa; esimerkkinä voidaan mainita Euroopan vesipolitiikan puitteiden direktiivissä edellytetty veden hyvä ekologinen tila.

Komission ja jäsenvaltioiden olisi

- a) tuettava parhaiden käytäntöjen soveltamista yrityspuistojen kehittämisen yhteydessä ja asetettava ympäristövaurioalueiden elvyttäminen rakentamattomien alueiden käytön edelle.

SAAVUTETTUIJEN TULOSTEN KUSTANNUKSET

- 69.** Tulokset olisi voitu saavuttaa pienemmän EU-rahoituksen turvin useista eri syistä.
- 70.** Tuloja tuottavien hankkeiden yhteydessä julkisen avustuksen perustana ei aina ollut rahoitusvajeen arviointia, ja tapauksissa, joissa arviointi suoritettiin, havaittiin puutteita (ks. kohdat 48 ja 49).
- 71.** Tapauksissa, joissa rahoitusvaje analysoitiin, avustuspäätökseen ei aina sisällynyt takaisinmaksua koskevaa lauseketta, jota sovellettaisiin, jos hanke tuottaisi odotettua enemmän tuloja. Tätä ei edellytetä myöskään rakennerahastoja koskevissa asetuksissa. Tapauksissa, joissa tuottoa ei ollut mahdollista arvioida ennalta tai hankkeilta ei odotettu tuottoa, hallintoviranomaisten oli rakennerahastoja koskevien asetusten perusteella mahdollista pyytää kertyneitä tuloja vastaavien määrrien takaisinmaksua. Elvyttämishankkeet tuottavat kuitenkin usein tulosta vasta pitkällä aikavälillä, joten tällaisten tulojen arvioinnissa nykyisin huomioon otettu viiden vuoden jakso on liian lyhyt (ks. kohdat 57 ja 58).
- 72.** Saastuttaja maksaa -periaate on kirjattu jäsenvaltioiden lainsäädäntökehikseen, mutta sitä ei ole sovellettu täysimääräisesti, ja ympäristön kunnostamiskustannukset on katettu osittain kansallisin ja EU:n varoin. Saastuttajien, maanomistajien ja rakennuttajien väliset sopimukset eivät ole aina riittävän avoimia, eikä aina ole mahdollista saada varmuutta siitä, missä määrin saastuttajat ovat tosiasiallisesti vastanneet kunnostustöistä aiheutuneista kustannuksista (ks. kohdat 50–55).
- 73.** Jäsenvaltioiden viranomaiset eivät soveltaneet aihekohtaisia valtiontukisääntöjä täysimääräisesti (ks. kohta 56).

SUOSITUS NRO 3

Jäsenvaltioiden olisi

- a) arvioitava kunkin hankkeen rahoitusvaje perusteellisesti
- b) vaadittava, että kaikkien elvyttämishankkeiden yhteydessä otetaan selkeästi huomioon saastuttaja maksaa -periaatteen soveltamismahdollisuudet; periaatteen soveltaminen on myös asetettava EU-rahoituksen myöntämisen ehdoksi
- c) sovellettava komission kanssa sovittujen valtioneuvostojärjestelmien kaikkia sääntöjä
- d) suoritettava yksityiskohtaisia tarkastuksia, joiden tarkoituksena on varmistaa, että kunnostamistukia ei suunnata alueille, joilla hankkeen toteuttaja on jo saanut alennusta ostohinnasta; tätä silmällä pitäen viranomaisilla olisi oltava luotettava arvio maan markkina-arvosta, totuudenmukainen arvio kunnostamistöiden todennäköisistä kustannuksista, minkä lisäksi maanhankinta ja siihen mahdollisesti liittyvät hinnanalennukset on ilmoitettava täysin avoimesti.
- e) sisällytettävä kaikkiin elvyttämishankkeita koskeviin avustuspäätöksiin takaisinmaksua koskeva lauseke, jonka avulla niiden olisi mahdollista arvioida hankkeiden taloudellista tuloksellisuutta uudelleen pidemmän ajan kehityksen valossa (esimerkiksi 15 vuoden kuluessa). Tällöin maksettu avustus olisi mahdollista periä takaisin osittain tai kokonaan tapauksissa, joissa hankkeet ovat tuottaneet odotettua enemmän tuloja. Komission olisi seurattava tällaisten takaisinmaksulausekkeiden soveltamista.

Komission olisi

- a) tarkasteltava mahdollisuutta määrittää saastuttaja maksaa -periaatteen soveltamista koskevat yleiset periaatteet, joita sovellettaisiin tapauksissa, joissa saastuminen on aiheutunut ennen kuin periaate sisällytettiin lakiin
- b) muistutettava jäsenvaltioiden hallintoviranomaisia siitä, että ne ovat velvollisia määrittämään rahoitusvajeen kaikkien mahdollisesti tuloja tuottavien hankkeiden kohdalla, ja sovellettava kaikkia alaa koskevia valtioneuvostojärjestelmiä.

Tilintarkastustuomioistuimen II jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Harald NOACKIN johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 12. joulukuuta 2012 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
presidentti



Kuva 10 – Tieinfrastruktuurin rakentamista varten valmisteltu maa-alue entisen hiilikaivosalueen kaivosjätealueella (Jaworzno, Puola)

TEOLLISUUS- JA SOTILASALUEIDEN ELVYTTÄMISEEN RAKENNETOIMISTA SUUNNATTU RAHOITUS (OHJELMAKAUDET 2000–2006¹ JA 2007–2013)

Rakennetoimiin perustuvat elvyttämistoimet teollisuus- ja sotilasalueilla ohjelmakaudella 2000–2006				Rakennetoimiin perustuvat elvyttämistoimet teollisuus- ja sotilasalueilla ohjelmakaudella 2007–2013			
Jäsenvaltio	Sijaluku	Myönnetty rahoitus (euroa)	%	Jäsenvaltio	Sijaluku	Myönnetty rahoitus (euroa)	%
Saksa	1	645 490 864	28,7	Unkari	1	475 191 832	14,0
Yhdistynyt kuningaskunta	2	574 288 905	25,5	Tšekin tasavalta	2	372 290 509	11,0
Ranska	3	195 305 373	8,7	Saksa	3	335 518 228	9,9
Alankomaat	4	160 821 924	7,2	Romania	4	316 430 710	9,3
Portugali	5	156 012 908	6,9	Italia	5	298 355 961	8,8
Italia	6	143 383 095	6,4	Puola	6	278 413 953	8,2
Belgia	7	65 421 025	2,9	Portugali	7	191 960 262	5,7
Kreikka	8	55 655 389	2,5	Yhdistynyt kuningaskunta	8	178 957 047	5,3
Espanja	9	54 873 962	2,4	Espanja	9	177 403 701	5,2
Tšekin tasavalta	10	46 073 161	2,0	Viro	10	138 045 325	4,1
Puola	11	43 940 360	2,0	Slovenia	11	130 400 000	3,8
Unkari	12	28 773 946	1,3	Bulgaria	12	108 322 014	3,2
Suomi	13	18 104 950	0,8	Ranska	13	90 193 437	2,7
Alueiden välinen EU-tuki	14	17 035 874	0,8	Belgia	14	62 048 204	1,8
Rajatyöttävä EU-tuki	15	13 996 478	0,6	Latvia	15	49 000 000	1,4
Latvia	16	11 414 454	0,5	Malta	16	48 280 000	1,4
Luxemburg	17	10 019 687	0,4	Rajatyöttävä EU-tuki	17	47 801 926	1,4
Slovenia	18	2 924 609	0,1	Alankomaat	18	28 799 000	0,8
Malta	19	2 539 367	0,1	Kreikka	19	26 295 000	0,8
Viro	20	1 712 389	0,1	Kypros	20	16 150 000	0,5
Itävalta	21	674 726	0,0	Liettua	21	14 501 892	0,4
				Luxemburg	22	3 786 550	0,1
				Suomi	23	2 071 886	0,1
EU-RAHOITUS YHTEENSÄ		2 248 463 446	100,0	EU-RAHOITUS YHTEENSÄ		3 390 217 437	100,0

¹ Ohjelmakautta 2000–2006 koskevat luvut on EU-10-jäsenvaltioiden osalta annettu vuodesta 2004 alkaen.

Lähde: Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston tiedot 31.12.2010.

TARKASTUKSEEN POIMITTU 27 HANKEEN OTOS

			Onko EU:n osarahoittama hanke saatu päätökseen?	EAKR:n osarahoitus (miljoonaa euroa)	Oliko tavoitteena työpaikkojen luominen?	EAKR:sta osarahoitetut elvyttämistyöt						Suunnitellut elvyttämistuotokset / suunniteltu tuleva maankäyttö			
						Dekontaminaatio/vakauttaminen	Maisemanhoito	Vanhojen rakennusten purkaminen/kunnostaminen	Tiet, laitteet ja muut infrastruktuurit	Maan jakaminen uudelleenmyyntiä tai vuokraamista varten	Käyttövalmiiden rakennusten rakentaminen	Teolliseen tai kaupalliseen käyttöön tarkoitettua maa-alueita ja rakennukset	Julkiseen käyttöön tarkoitettua maa-alueita ja rakennukset	Julkiset puistoalueet	Maareservi (julkinen tai yksityinen)
Pelkät kunnostamistyöt	Entinen uraaninkäsittelylaitos**	Mydlovary (CZ)	K	18,50		√		√							√
	Entinen hiilikaivos / kemiallinen jäte	Berhida-Peremartoni (HU)		16,83		√									√
	Terästehdas	Dunaujvaros (HU)	K	2,93	K	√									√
	Entinen räjähdetehdas	Berhida-Peremartoni (HU)		0,06	K	√						√			
Pelkät uudiskäyttöä valmistelevat työt	Entinen teräs- ja metallitehdas [Skoda]	Pilsen (CZ)	K	1,36	K			√				√			
	Tietotekniikkatehdas	Brno (CZ)	K	0,43	K			√				√			
	Entinen öljynjalostamo	Braunsbedra (DE)	K	6,32	K			√	√	√		√			
	Entinen suunniteltu ydinvoimala	Arneburg (DE)	K	26,58	K			√	√			√			
	Entisen hiilikaivoksen kuilu	Jaworzno (PL)	K	3,32	K		√		√	√		√			
	Julkinen maareservi	Halton (UK)	K	2,53	K		√		√			√			

		Onko EU:n osarahoittama hanke saatu päätökseen?	EAKR:n osarahoitus (miljoonaa euroa)	Oliko tavoitteena työpaikkojen luominen?	EAKR:sta osarahoitetut elvyttämistyöt						Suunnitellut elvyttämistuotokset / suunniteltu tuleva maankäyttö			
					Dekontaminaatio/vakauttaminen	Maisemanhoito	Vanhon rakennusten purkaminen/kunnostaminen	Tiet, laitteet ja muut infrastruktuurit	Maan jakaminen uudelleenmyyntiä tai vuokraamista varten	Käyttövalmiiden rakennusten rakentaminen	Teolliseen tai kaupalliseen käyttöön tarkoitettua maa-alueita ja rakennukset	Julkiseen käyttöön tarkoitettua maa-alueita ja rakennukset	Julkiset puistoalueet	Maareservi (julkinen tai yksityinen)
Kunnostamistyöt ja uudiskäytön valmistelu	Entinen metallitehdas	Halle (DE)	K	3,79	K	✓			✓			✓		
	Entinen hiilikaivos / koksaslaitos III*	Essen (DE)	K	2,21	K	✓		✓	✓	✓		✓		
	Entisen hiilikaivoksen kaivosjätealue	Jaworzno (PL)		7,07	K	✓	✓		✓			✓		
	Entinen teollisuussatama I	Barrow-in-Furness (UK)	K	5,89	K	✓	✓		✓	✓		✓		
	Entinen teollisuussatama II	Barrow-in-Furness (UK)	K	5,79	K	✓	✓		✓	✓		✓		
	Entinen terästehdas I	Duisburg (DE)	K	15,21	K	✓	✓	✓	✓			✓		
	Entinen sinkkitehdas II	Duisburg (DE)	K	20,90	K	✓	✓	✓	✓			✓		
	Entinen terästehdas*	Dortmund (DE)	K	30,32	K	✓	✓	✓	✓	✓		✓		
	Entinen hiilikaivos / koksaslaitos I*	Essen (DE)	K	12,79	K	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓
	Entinen hiilikaivos / koksaslaitos II	Essen (DE)		3,02		✓	✓		✓				✓	
	Entinen kasarmi ja patteritehdas	Marcali (HU)	K	3,02		✓	✓	✓	✓		✓		✓	
	Entinen voimalaitos*	Łódź (PL)		20,61	K	✓	✓	✓	✓		✓	✓		
	Entinen avokaivos I	Rotherham (UK)	K	4,51	K	✓	✓	✓	✓	✓		✓		
	Entinen avokaivos II	Rotherham (UK)	K	5,22	K	✓	✓	✓	✓	✓				
	Entinen hiilikaivos / koksaslaitos	Sheffield (UK)	K	10,33	K	✓	✓	✓	✓	✓	✓			
Entinen metallitehdas	Barnsley (UK)	K	8,81	K	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
Entinen kemiallinen laitos	Widnes (UK)	K	2,53	K	✓	✓		✓	✓	✓				

Huomautukset: Koheesiorahaston (**) hankkeet tai EAKR:n suurhankkeet (*), joihin tarvittiin Euroopan komission hyväksyntä.

Lähde: Toimenpideohjelman täytäntöönpanoa koskeva loppukertomus ohjelmakauden 2000–2006 hankkeista; ohjelmakautta 2007–2013 koskevien hankkeiden avustuspäätökset. Kansalliset valuutat on muunnettu euroiksi asianomaista ohjelmakautta koskevan Euroopan keskuspankin soveltaman keskimääräisen muuntokurssin avulla.

KOMISSION VASTAUKSET

TIIVISTELMÄ

I.

Sotilas- ja teollisuusalueiden eli ympäristövaurioalueiden elvyttäminen on tärkeää alueen houkuttelevuuden parantamiseksi, ja se luo myös työpaikkoja.

III. a)

Todentamista pidetään hyvänä käytäntönä. Se, ettei tuloksia ole todennettu tai että kansallisissa maan saastumista koskeissa seulonta-arvoissa on eroja, ei kuitenkaan välttämättä tarkoita, ettei puhdistus- tai elvyttämistoimia olisi tehty kunnolla.

Hankkeiden toteuttamiseen liittyy aina taloudellista epävarmuutta. Jotkut hankkeet myöhästivät, kun niiden rahoitus vaikeutui talouden laskusuhdanteen ja valtioiden säästötoimenpiteiden myötä. Nämä ovat molemmat vaikutaneet julkisiin toimiin. Lisäksi työpaikkojen luominen on hankkeiden tavoite pitkällä aikavälillä.

”Kaupunkialueiden kehityksen yhdenmetyt suunnitelmat” mainitaan yhteisön strategisissa suuntaviivoissa ja asetuksen (EY) N:o 1828/2006 44 artiklassa. Rahoitusjärjestelyväline JESSICAa voidaan käyttää ainoastaan alueilla, joille tällainen suunnitelma on laadittu. Lisäksi EAKR voi asetuksen (EY) N:o 1080/2006 8 artiklan mukaisesti tukea yhdenmetyjä ja kestäviä strategioita, joilla pyritään selvittämään kaupunkialueilla runsaasti esiintyviä taloudellisia, ympäristöön liittyviä ja sosiaalisia ongelmia esimerkiksi kunnostamalla fyysistä ympäristöä ja uudelleenrakentamalla ympäristövaurioalueita.

III. b)

Komissio teki vuonna 2006 ehdotuksen direktiiviksi maaperän suojelun puitteista (KOM(2006) 232). Direktiivissä määriteltäisiin ”saastunut alue” ja veloitettaisiin jäsenvaltiot luetteloimaan omat saastuneet alueensa. Koska ympäristövaurioalueet ovat usein saastuneita, myös ne tulisivat näin yksilöidyiksi. Euroopan parlamentti hyväksyi ehdotuksen ensimmäisessä käsittelyssä marraskuussa 2007. Neuvosto ei ole vielä päässyt sopimukseen yhteisestä kannasta.

Komissio on ryhtynyt myös muihin kuin lainsäädännöllisiin toimiin edistääkseen hyviä käytäntöjä, joilla pyritään esimerkiksi kunnostamaan käyttämättömiä ympäristövaurioalueita mieluummin kuin käyttämään rakentamattomia alueita sekä koordinoimaan maankäyttöä.

III. c)

Komissio myöntää, että avustusten määrien arvioinnissa on ollut ongelmia, mikä johtuu osittain sääntelyjärjestelmästä. Kaudella 2000–2006 toteutettuihin hankkeisiin, jotka tuottivat huomattavia nettotuloja, sovellettiin asetuksen (EY) 1260/1999 29 artiklan mukaista yhteisrahoituksen enimmäisosuutta. Rahoitusvajeen arviointi kirjattiin kautta 2007–2013 koskevaan asetukseen.

Kaudella 2007–2013 tulot, jotka voidaan arvioida etukäteen, otetaan huomioon 10–30 vuoden ajalta alasta riippuen. Ympäristöalalla kustannus-hyötyanalyysijä koskevassa oppaassa suositellaan ottamaan huomioon hankkeiden tulot ja menot 30 vuoden ajalta.

Komissio pitää takaisinmaksua koskevan lausekkeen sisällyttämistä hallintoviranomaisen lähettämään kirjeeseen tuen myöntämisestä esimerkkinä hyvästä käytännöstä, josta on jäsenvaltioille hyötyä, jos ne lisäävät sen kansallisiin sääntöihinsä.

Saastuttaja maksaa -periaatteen soveltaminen käytännössä on vaikeaa. Usein saastumisen alun perin aiheuttanutta luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä ei ole mahdollista vaatia maksamaan kunnostamista, sillä monissa tapauksissa kyseistä henkilöä tai oikeushenkilöä ei enää ole tai saastuttaja voi osoittaa noudattaneensa saastuttamisen aikaan sovellettuja sääntöjä.

KOMISSION VASTAUKSET

IV. a)

Komissio yhtyy tähän jäsenvaltioita koskevaan suositukseen ja onkin jo kehottanut yhteisön strategisissa suuntaviivoissa ja lisäksi komission asetuksessa jäsenvaltioita soveltamaan yhdenmennyyn kehittämiseen perustuvaa lähestymistapaa.

IV. b)

Komission yksiköt julkaisivat äskettäin valmisteluasiakirjan (SWD(2012) 101 final/2) ”Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing”. Asiakirjassa käsitellään jäsenvaltioiden käytäntöjä, joilla esimerkiksi ehkäistään rakentamattomien alueiden käyttötarkoituksen muuttamista ja niiden maaperän (tai osan sitä) umpeen rakentamista ja edistetään ympäristövaurioalueiden ja muiden jo rakennettujen alueiden uudelleenkäyttöä.

IV. c)

Saastuttaja maksaa -periaatetta ja valtiontukea koskevat tuomioistuimen suositukset sisältyvät jo kautta 2007–2013 koskevaan rakennerahaston sääntelyjärjestelmään.

Takaisinmaksua koskevan lausekkeen sisällyttämistä hallintoviranomaisen lähettämään kirjeeseen tuen myöntämisestä komissio pitää esimerkkinä hyvästä käytännöstä, josta on jäsenvaltioille hyötyä, jos ne lisäävät sen kansallisiin sääntöihinsä. Yhteisen hallinnon periaatteen mukaisesti hallintoviranomaisten, jotka tekevät päätökset tuen myöntämisestä, olisi kuitenkin hankkeita valvoessaan valvottava myös takaisinmaksua koskevan lausekkeen soveltamista.

IV. d)

Komissio yhtyy tuomioistuimen suositukseen mutta huomauttaa, että se on tehnyt vuonna 2006 ehdotuksen direktiiviksi maaperän suojelun puitteista (KOM(2006) 232), jossa luotaisiin oikeusperusta EU-standardien mukaiselle määritelmälle saastuneista alueista, niiden aiheuttamista riskeistä ja kunnostamisen käytännöistä. Komissio painottaa, että maaperää koskevan EU:n säädöksen hyväksyminen riippuu lainsäädäntövallan käyttäjistä.

Ympäristövaurioalueet sijaitsevat usein kaupunkialueilla. Komissio edistää jo yhdenmennyä kestävästä kaupunkikehityksestä nykyisillä pääohjelmilla ja JESSICA-rahoitusvälineellä, jonka käyttäminen edellyttää kaupunkialueiden kehityksen yhdenmennyä suunnitelmaa.

Lisäksi komissio kehottaa painokkaasti jäsenvaltioita ottamaan ympäristövaurioalueiden kunnostamisen keskeiseksi osaksi yhdenmennyyn kaupunkikehitykseen perustuvaa lähestymistapaansa, sillä ympäristövaurioalueiden kunnostaminen on yksi kaupunkialueiden neljästä investointitavoitteesta.

Lähestymistapaa vahvistetaan merkittävästi kaudella 2014–2020.

IV. e)

Komissio on ryhtynyt muihin kuin lainsäädännöllisiin toimiin edistääkseen hyviä käytäntöjä, joilla pyritään esimerkiksi kunnostamaan käyttämättömiä ympäristövaurioalueita ennemmin kuin käyttämään rakentamattomia alueita sekä koordinoimaan maankäyttöä.

Lisäksi komissio huomauttaa, että sen tekemään ehdotukseen direktiiviksi maaperän suojelun puitteista (KOM(2006) 232) sisältyy vaatimus saastuneiden alueiden yksilöinnistä jäsenvaltioissa

KOMISSION VASTAUKSET

JOHDANTO

5.

Komissio huomauttaa, että vaarallista toimintaa harjoittavilla on ankara vastuu 30. huhtikuuta 2007 (ympäristövas-tuudirektiivin 2004/35/EY voimaantulopäivä) jälkeen aiheuttamansa maaperän saastumisen korjaamisesta. Komissio muistuttaakin tehneensä vuonna 2006 ehdotuksen direktiiviksi maaperän suojelun puitteista (KOM(2006) 232). Siinä veloitettaisiin yksilöimään kaikki saastuneet alueet, myös ne, jotka ovat saastuneet ennen huhtikuuta 2007. Ehdotuksesta keskustellaan neuvostossa edelleen. Euroopan parlamentti hyväksyi sen ensimmäisessä käsittelyssä mar-raskuussa 2007.

6.

Yhdennettyyn kehittämiseen perustuvan lähestymistavan ja ympäristövaurioalueiden uudiskäytön edistäminen voi-vat tarkoittaa monia asioita¹.

Yhdennettyyn kehittämiseen perustuvaa lähestymistapaa edistetään ottamalla huomioon kaupunkielämän erilaiset ulottuvuudet: ympäristöön liittyvät, taloudelliset, sosiaali-set ja kulttuuriset. Kaupunkikehitys voi onnistua ainoastaan yhdennetyn lähestymistavan avulla. Fyysisen kaupunkiympäristön kunnostamisen lisäksi olisi siis edistettävä myös koulutusta, talouden kehitystä, sosiaalista osallisuutta ja ympäristönsuojelua.

¹ Katso asetuksen (EY) N:o 1080/2006 8 artikla ja tiedonanto "Koheesiopolitiikka ja kaupungit – Kaupungit ja taajamat alueiden kasvun ja työllisyyden edistäjinä" (KOM(2006) 385 lopullinen).

TARKASTUKSEN SISÄLTÖ JA TAVOITTEET

17.

Suurimpia hankkeita lukuun ottamatta hankeasiakirjat eivät ole komission vaan jäsenvaltion hallintaviranomais-ten hallussa.

HUOMAUTUKSET

23. Toinen luettelukohta

Hankkeiden tulosten todentamista pidetään hyvänä käytäntönä. Se, ettei tuloksia ole todennettu, ei kuitenkaan välttämättä tarkoita, ettei puhdistus- tai elvyttämistoimia olisi tehty kunnolla.

Katso myös vastaus kohtaan 5, jossa viitataan komission vuonna 2006 tekemään ehdotukseen direktiiviksi maaperän suojelun puitteista (KOM(2006) 232).

24.

EU:ssa ei ole yhteisiä maaperän saastumista koskevia seulonta-arvoja tai standardeja sen määrittämiseksi, aiheuttaako jokin alue huomattavia riskejä ympäristölle ja ihmisten terveydelle. Myöskään saastuneelle alueelle ei ole tällä hetkellä EU:ssa yhteistä määritelmää. Komissio teki vuonna 2006 ehdotuksen direktiiviksi maaperän suojelun puitteista (KOM(2006) 232). Siinä saastunut alue määriteltäisiin ja jäsenvaltiot veloitettaisiin luetteloimaan saastuneet alueensa. Mikäli direktiivi hyväksytään, se tarjoaisi oikeusperustan sille, että EU:ssa voitaisiin tarvittaessa yhtenäistää maaperän pilaantumisriskin arvioinnin tekni-siä yksityiskohtia, kun asiasta on ensin neuvoteltu jäsen-valtioiden kanssa. Tämä ei kuitenkaan vaikuttaisi riskien hyväksyttävyytasoon.

Katso myös komission vastaus kohtaan 5.

KOMISSION VASTAUKSET

26.

Komissio on tyytyväinen siihen, että 22:sta toteutetusta ja tarkastetusta hankkeesta 20 oli saavuttanut tulostavoitteensa täysin tai valtaosin (yli 90-prosenttisesti).

27.

Ympäristövaurioalueiden elvytyshankkeissa voi kestää kauan, ennen kuin odotetut tulokset saavutetaan.

Laatikko 1

Entisen teollisuussataman (Barrow-in-Furness, Yhdistynyt kuningaskunta) esimerkki osoittaa, että hankkeiden toteuttaminen talouskriisin aikana on vaikeaa.

Laatikko 2

Entisen öljynjalostamon (Braunsbedra, Saksa) tapauksessa kunnostetun alueen markkinointimahdollisuuksien tutkiminen oli ehtona rahoitukselle. Hallintoviranomainen ei kuitenkaan voi rahoitusta hyväksyessään ennakoita tapahtumia vuosien päässä. Ainoa asia, joka millään kriteereillä voidaan varmistaa, on markkinatutkimuksen uskottavuus.

Laatikko 3

Entisen metallipajan (Barnsley, alueellisen kehitysuunnitelman mukainen "renessanssikaupunki", Yhdistynyt kuningaskunta) esimerkki osoittaa, että hankkeiden toteuttaminen talouskriisin aikana on vaikeaa. Yksi EAKR:n tavoitteista on alueen houkuttelevuuden lisääminen, mitä ei välttämättä voi mitata luvuin.

Entisen terästehtaan (Dortmund, Saksa) tapauksessa hankkeen toimeenpano riippuu osittain ulkoisista tekijöistä, joihin jäsenvaltio tai komissio eivät voi vaikuttaa. Se, että vuoden 2011 puoliväliin mennessä käytettävissä olevasta alasta oli myyty vain 22 prosenttia, johtunee talouskriisistä.

31.

Ympäristövaurioalueiden elvytyshankkeissa kestää kauan, ennen kuin tulokset ja vaikutukset saavutetaan. Työpaikkojen luominen on pitkän aikavälin tavoite, erityisesti kun hankkeilla pyritään parantamaan taloudellisen toiminnan olosuhteita.

32.

Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen havaintoon.

38.

Komission yksiköt julkaisivat äskettäin valmisteluasiakirjan (SWD(2012) 101 final/2) "Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing". Asiakirjassa käsitellään jäsenvaltioiden käytäntöjä, joilla esimerkiksi ehkäistään rakentamattomien alueiden käyttötarkoituksen muuttamista ja niiden maaperän (tai osan sitä) rakentamista umpeen ja edistetään ympäristövaurioalueiden ja muiden jo rakennettujen alueiden uudelleenkäyttöä.

39.

Komissio huomauttaa, että vähintään kahdessa viidestä tarkastuskäynnin kohteena olleista jäsenvaltioista oli säännöksiä, joilla edistettiin elvytettyjen ympäristövaurioalueiden väliaikaista käyttöä rakentamattomina alueina.

40.

Komissio huomauttaa, että kansallisten ja/tai alueellisten talousarvioiden rajoitteet, ympäristövaurioalueiden rekisteröinti ja maanomistajuuteen liittyvät epävarmuudet vaikuttavat aina hankkeiden toteutukseen.

40. Toinen luettelukohta

Komissio huomauttaa, että sen ehdottama direktiivi maaperän suojelun puitteista (KOM(2006) 232) velvoittaisi jäsenvaltiot yksilöimään saastuneet alueensa ja julkaisemaan luettelon (katso myös komission kohtaan 24 antama vastaus). Ympäristövaurioalueet ovat usein saastuneita, joten myös ne tulisivat näin yksilöidyiksi.

43.

Komissio viittaa kohdissa 24 ja 40 antamiinsa vastauksiin ja huomauttaa, että sen ehdottama direktiivi maaperän suojelun puitteista velvoittaisi jäsenvaltiot yksilöimään saastuneet alueensa ja julkaisemaan luettelon.

KOMISSION VASTAUKSET

Laatikko 5

Puolassa kerätään tietoja jonkin verran paikallisesti, mutta kansallinen rekisteri auttaisi tärkeysjärjestyksen laatimisessa.

Puolan hallitus hyväksyi maaliskuussa 2012 vuoteen 2030 ulottuvan kansallisen aluekehityksen suunnitelman (National Spatial Development Concept 2030), jolla varmistetaan suunnittelun koordinointi ja yhdenmetyyn lähestymistavan soveltaminen elvytettyihin alueisiin.

44.

Komissio viittaa kohdassa 43 antamaansa vastaukseen.

Laatikko 6

Komissio viittaa kohdan 40 toisessa luettelukohdassa antamaansa vastaukseen.

45.

EAKR:n osarahoittamien hankkeiden valintaperusteista päättävät ohjelmien seurantakomiteat. Komissio suosittelee soveltamaan parhaita käytäntöjä ja kannustaa ottamaan valintaperusteiksi esimerkiksi hankkeiden arvonlisän, hintalaatusuhteen ja niiden kestävyuden ympäristön kannalta.

Komissio pyrkii edistämään hyviä käytäntöjä tässä asiassa lukuisin muin kuin lainsäädännöllisin toimin. Esimerkiksi tiedonannossaan ”Koheesiopolitiikka ja kaupungit – Kaupungit ja taajamat alueiden kasvun ja työllisyyden edistäjinä” (KOM(2006) 385 lopullinen) komissio edistää käytettävien ympäristövaurioalueiden kunnostamista rakentamattomien alueiden käyttämisen sijaan, maankäytön koordinoitua ja kaupunkirakenteen hajautumisen hillitsemistä koheesiopolitiikalla. Komissio on myös järjestänyt vuonna 2010 Alueet talouden muutosten edistäjinä -konferenssissa työpajan ympäristövaurioalueiden ja rakennusten uudiskäytöstä ja julkaissut verkossa asiantuntijaraportin työpajan tuloksista.

45. Ensimmäinen luettelukohta

Hankkeiden asettaminen tärkeysjärjestykseen ja hankkeiden saaman EU-rahoituksen suuruudesta päättäminen kuuluu ohjelmaviranomaisille.

48. Toinen luettelukohta

Komissio myöntää, että avustusten suuruuden arvioinnissa on ollut ongelmia, mikä johtuu osittain sääntelyjärjestelmästä. Kaudella 2000–2006 toteutettuihin hankkeisiin, jotka tuottivat huomattavia nettotuloja, sovellettiin asetuksen (EY) 1260/1999 29 artiklan mukaista yhteisrahoituksen enimmäisosuutta. Rahoitusvajeen arviointi vahvistettiin kautta 2007–2013 koskevassa asetuksessa.

Laatikko 7

Julkisen maareservin alueen (Halton, Yhdistynyt kuningaskunta) tapauksessa vuodesta 2007 sovellettua rahoitusvajeen laskentatapaa ei vielä sovellettu samalla tavalla ohjelmakaudella 2000–2006. EAKR:n rahoitusosuus oli pienempi kuin asetuksen (EY) N:o 1260/1999 29 artiklan mukainen tuen enimmäisosuus. Näin ollen tuessa otettiin huomioon hankkeen mahdolliset tuotot sovellettävien säännösten mukaisesti.

Aiemmin suunnitellun ydinvoimalan (Arneburg, Saksa) tapauksessa vuodesta 2007 sovellettua rahoitusvajeen laskentatapaa ei vielä sovellettu samalla tavalla ohjelmakaudella 2000–2006 (katso asetuksen (EY) N:o 1260/1999 29 artiklan 4 kohta).

49.

Komissio myöntää, että avustusten suuruuden arvioinnissa on ollut ongelmia, mikä johtuu osittain sääntelyjärjestelmästä. Hankkeille, jotka tuottivat merkittäviä nettotuloja, määritettiin asetuksen (EY) N:o 1260/1999 29 artiklan 4 kohdan mukaiset yhteisrahoituksen enimmäisosuudet. Tämä koskee seuraavaa kolmea tapausta. Rahoitusvajeen laskentatapa vahvistettiin kautta 2007–2013 koskevassa asetuksessa.

49. Ensimmäinen luettelukohta

Komissio huomauttaa, että kahdeksassa 15:stä tarkastetusta hankkeesta, joissa tuensaaja oli tehnyt rahoitusvajeen arvioinnin, tilintarkastustuomioistuimella ei ollut huomautettavaa mahdollisista tuloista, joita sama toimija olisi saanut muista toiminnoistaan.

KOMISSION VASTAUKSET

49. Toinen luettelukohta

Maa-alueen markkina-arvosta olisi oltava riippumaton arvio. Komissio huomauttaa, että 22 tarkastetussa hankkeessa 27:stä tilintarkastustuomioistuimella ei ollut arvion suhteen huomautettavaa.

Laatikko 8

Entisen hiilikaivoksen/koksauslaitoksen (Sheffield, Yhdistynyt kuningaskunta) osalta katso laatikko 7:ään annettu vastaus.

Laatikko 9

Entisen avokaivoksen (Rotherham, Yhdistynyt kuningaskunta) tapauksessa ostetun maan tukikelpoisuus valtioneuvostonjärjestelmässä olisi pitänyt arvioida tukikelpoisuussäännön 5 mukaan (asetus (EY) N:o 1685/2000). Valtioneuvostonjärjestelmän mukaan maan arvo olisi pitänyt laskea olemattomaksi tai tietyin ehdoin hankintahintaa tai markkinahintaa pienemmäksi.

Komissio seuraa entisen terästehtaan (Dortmund, Saksa) tapausta.

50.

EU:n ympäristöpolitiikka perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 191 artiklan 2 kohdassa vahvistetulle saastuttaja maksaa -periaatteelle. Se kohdistuu yhteisön toimiin, eivätkä yksityiset voi vedota suoraan kyseiseen SEUT-sopimuksen artiklaan estääkseen kansallisen lainsäädännön soveltamisen ympäristöpolitiikkaan kuuluvalla alalla silloin, kun asiassa ei voida soveltaa mitään kyseisen artiklan nojalla annettua EU-lainsäädäntöä². Kyseinen artikla siis sitoo jäsenvaltioita, kun se on pantu täytäntöön EU:n tasolla alemmanasteisilla säädöksillä, kuten direktiiveillä (esim. ympäristövastuudirektiivi 2004/35/EY, vesipolitiikan puitedirektiivi 2000/60/EY, jätehuollon puitedirektiivi 2008/98/EY, kaivosjätedirektiivi 2006/21/EY jne.).

Yhteisön suuntaviivoissa valtioneuvoston ympäristönsuojelulle³ todetaan, että mikäli alemmanasteisia säädöksiä EU:n tasolla ei ole, saastuttaja maksaa -periaatetta sovelletaan, kun se sisältyy sovellettavaan kansalliseen lakiin.

² Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-378/08, annettu 9. maaliskuuta 2010, 46 kohta.

³ EUVL C 82, 1.4.2008, s. 1–33.

51.

Katso kohtaan 50 annettu vastaus. Lisäksi komission ehdotetussa direktiivissä maaperän suojelun puitteista luotaisiin taloudellinen järjestely, jolla voitaisiin rahoittaa niin kutsuttujen isännättömien alueiden tutkiminen ja kunnostus (saastuneet alueet, joihin sovelletaan saastuttaja maksaa -periaatetta, mutta joiden saastumisen aiheuttanutta luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä ei voida yksilöidä, asettaa vastuuseen kansallisen tai yhteisön lainsäädännön nojalla tai velvoittaa vastaamaan tutkimisen ja kunnostuksen kustannuksista).

53.

Komissio on samaa mieltä siitä, että ohjelmaviranomaisten on oltava tarkkaavaisia pienentääkseen kuvattua riskiä.

54.

Kuten tilintarkastustuomioistuin kohdissa 53–55 osoittaa, tarkastetut hankkeet ovat olleet mutkikkaita, ja erityisesti sitä ovat olleet saastuneen maan myyjien ja rakennuttajien väliset sopimukset.

Laatikko 10

Komissio seuraa entisen terästehtaan (Dortmund, Saksa) tapausta.

55.

Komissio suosittelee, että maan (ja rakennusten) arvosta pyydetään aina riippumattoman, pätevän arvioijan tai asianmukaisesti valtuutetun viranomaisen arvio (asetuksen (EY) N:o 1685/2000 sääntö 5).

Laatikko 11

Komissio seuraa entisen kemiallisen laitoksen (Widnes, Yhdistynyt kuningaskunta) ja entisen hiilikaivoksen/koksauslaitoksen (Sheffield, Yhdistynyt kuningaskunta) tapauksia.

Entisen avokaivoksen (Rotherham, Yhdistynyt kuningaskunta) tapauksessa hallintoviranomainen on ilmoittanut komissiolle tiedottaneensa asiasta uudelle omistajalle, asumisesta ja maan elvytyksestä Englannissa vastaavalle virastolle (Homes and Community Agency, HCA).

KOMISSION VASTAUKSET

57.

Komissio pitää takaisinmaksua koskevan lausekkeen sisällyttämistä hallintoviranomaisen lähettämään kirjeeseen tuen myöntämisestä esimerkkinä hyvästä käytännöstä, josta on jäsenvaltioille hyötyä, jos ne lisäävät sen kansallisiin sääntöihinsä.

Ohjelmakaudella 2000–2006 sovellettiin asetuksen (EY) N:o 1260/1999 29 artiklan 4 kohtaa, jossa säädetään EU:n rahoitusosuuden enimmäismäärästä tuloja tuottavissa hankkeissa niin, että se riippuu hankkeiden ensisijaisesta tavoitteesta ja investoinnin alasta. Ohjelmakaudella 2007–2013 sovelletaan asetuksen (EY) N:o 1083/2006 55 artiklan 4 kohtaa, jossa on yhteiset säännöt tuloista, joita ei ole ennakoitu siinä vaiheessa, kun hankkeelle on haettu tukea. Kustannus-hyötyanalyysijä koskevassa oppaassa annettiin vuonna 2008 lisäohjeita rahoitusvajeen yhteisestä laskentatavasta ja tuloja tuottavista hankkeista. Ohjeet koskevat kaikkia jäsenvaltioita, mutta niitä voidaan mukauttaa erityisiin kansallisiin olosuhteisiin. Jotkut jäsenvaltiot ovatkin laatineet omat kustannus-hyötyanalyysijä koskevat ohjeensa, ja jäsenvaltioiden välillä voi näin ollen olla eroja. Tuloja tuottavista hankkeista julkaistiin selkeät ja täydelliset ohjeet ohjelmakauden 2007–2013 alussa (COCOF 07/0074/09 ja 08/0012/02).

58.

Kaikista hankkeista ei ole odotettavissa tuloja, tai tulojen määrää ei voida laskea hanketta hyväksyttäessä. Tällaisissa tapauksissa hallintoviranomaisella olisi komission mielestä oltava mahdollisuus tarkistaa hankkeen tuottamat tulot sen päätyttyä. Asetuksessa esitetään tälle sopiva ajanjakso, jonka aikana pystytään arvioimaan kaikki hankkeen tuottamat mahdolliset tulot, mutta joka ei toisaalta kohtuuttomasti estä hallintoviranomaista ja tuensaajia päättämästä hankkeita, jotka on saatettu päätökseen.

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

59.

Sotilas- ja teollisuusalueiden eli ympäristövaurioalueiden elvyttäminen on ensimmäinen askel alueen houkuttelevuuden parantamiseksi. Se on edellytys työpaikkoja luovan toiminnan kehittämiseksi.

60.

Jotkut hankkeet myöhästivät, kun niiden rahoitus vaikeutui talouskriisin takia. Työpaikkojen luominen on näiden hankkeiden tavoite pitkällä aikavälillä.

61.

Saastuttaja maksaa -periaatteen soveltaminen käytännössä on vaikeaa. Usein saastumisen alun perin aiheuttanutta luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä ei ole mahdollista vaatia maksamaan kunnostamista, sillä monissa tapauksissa kyseistä henkilöä tai oikeushenkilöä ei enää ole tai saastuttaja voi osoittaa noudattaneensa saastuttamisen aikaan sovellettuja sääntöjä.

62.

Komissio pitää takaisinmaksua koskevan lausekkeen sisällyttämistä hallintoviranomaisen lähettämään kirjeeseen tuen myöntämisestä esimerkkinä hyvästä käytännöstä, josta on jäsenvaltioille hyötyä, jos ne lisäävät sen kansallisiin sääntöihinsä.

KOMISSION VASTAUKSET

64.

Todentamista pidetään hyvänä käytäntönä. Se, ettei tuloksia ole todennettu tai että kansallisissa maan saastumista koskevissa seulonta-arvoissa on eroja, ei kuitenkaan välttämättä tarkoita, ettei puhdistus- tai elvyttämistoimia olisi tehty kunnolla. Komission ehdotuksessa direktiiviksi maaperän suojelun puitteista (KOM(2006) 232) määritellään saastunut alue ja veloitetaan jäsenvaltiot luetteloimaan niiden alueella olevat saastuneet alueet.

65.

Hankkeiden toteuttamiseen liittyy aina taloudellista epävarmuutta, ja talouden laskusuhdanne sekä jäsenvaltioiden säästötoimenpiteet vaikuttavat julkisiin toimiin.

”Kaupunkialueiden kehityksen yhdenmetyt suunnitelmat” mainitaan yhteisön strategisissa suuntaviivoissa ja asetuksen (EY) N:o 1828/2006 44 artiklassa. Rahoitusjärjestelyväline JESSICAa voidaan käyttää ainoastaan alueilla, joille tällainen suunnitelma on laadittu. Lisäksi EAKR voi asetuksen (EY) N:o 1080/2006 8 artiklan mukaisesti tukea yhdenmetyjä ja kestäviä strategioita, joilla pyritään selvittämään kaupunkialueilla runsaasti esiintyviä taloudellisia, ympäristöön liittyviä ja sosiaalisia ongelmia esimerkiksi kunnostamalla fyysistä ympäristöä ja uudelleenrakentamalla ympäristövaurioalueita.

Suositus nro 1 jäsenvaltioille

Komissio yhtyy tähän jäsenvaltioita koskevaan suositukseen ja onkin jo kehottanut jäsenvaltioita yhteisön strategisissa suuntaviivoissa ja lisäksi komission asetuksessa soveltamaan yhdenmetyyn kehittämiseen perustuvaa lähestymistapaa.

Suositus nro 1 a) komissiolle

Komissio yhtyy tuomioistuimen suositukseen mutta huomauttaa, että se on tehnyt vuonna 2006 ehdotuksen direktiiviksi maaperän suojelun puitteista (KOM(2006) 232), jossa luotaisiin oikeusperusta EU-standardien mukaiselle määritelmälle saastuneista alueista, niiden aiheuttamista riskeistä ja kunnostamisen käytännöistä.

Direktiivi yhdenmukaistaisi saastuneen alueen määritelmän EU:ssa ja muun muassa velvoittaisi jäsenvaltiot kunnostamaan saastuneita alueita. Direktiivin perusteella komissio voisi myös tarvittaessa yhtenäistää EU:ssa maaperän pilaantumisriskin arvioinnin teknisiä yksityiskohtia neuvoteltuaan asiasta ensin jäsenvaltioiden kanssa.

Komissio painottaa, että maaperää koskevan EU:n säädöksen hyväksyminen riippuu lainsäädäntövallan käyttäjistä.

Suositus nro 1 b) komissiolle

Ympäristövaurioalueet sijaitsevat usein kaupunkialueilla. Komissio edistää jo yhteistä kestävästä kaupunkikehitystä nykyisillä pääohjelmilla. Tätä vahvistetaan vielä merkittävästi ohjelmakaudella 2014–2020 velvoittamalla jäsenvaltiot käyttämään vähintään 5 prosenttia EAKR:n rahoitusosuudestaan yhdenmetyihin toimiin, joilla edistetään kestävästä kaupunkikehitystä. Yhdenmetyä kaupunkikehitystä edistetään myös JESSICA-rahoitusvälineellä, jonka hyödyntäjän on laadittava yhdenmety kaupunkisuunnitelma.

Lisäksi komissio kehottaa painokkaasti jäsenvaltioita ottamaan ympäristövaurioalueiden kunnostamisen keskeiseksi osaksi yhdenmetyyn kaupunkikehitykseen perustuvaa lähestymistapaansa, sillä ympäristövaurioalueiden kunnostaminen on yksi kaupunkialueiden neljästä investointitavoitteesta.

Yhteinen vastus kohtiin 66 ja 67.

Elvytys Hankkeiden toteuttamiseen liittyy aina ulkoisia tekijöitä, kuten kansallisten ja/tai alueellisten talousarvioiden rajoitteet ja maanomistajuuteen liittyvät epäselvyydet, joihin ohjelmaviranomaiset eivät voi vaikuttaa.

Komission ehdottama direktiivi maaperän suojelun puitteista (KOM(2006) 232) velvoittaisi jäsenvaltiot yksilöimään saastuneet alueensa ja julkaisemaan luettelon. Ympäristövaurioalueet ovat usein saastuneita, joten myös ne tulisivat näin yksilöidyiksi.

68.

EAKR:n osarahoittamien hankkeiden valintaperusteista päättävät ohjelmien seurantakomiteat. Komissio suosittaa soveltamaan parhaita käytäntöjä ja kannustaa ottamaan valintaperusteiksi esimerkiksi hankkeiden arvonlisän, hintalaatusuhteen ja niiden kestävyuden ympäristön kannalta.

Komissio on ryhtynyt myös muihin kuin lainsäädännöllisiin toimiin edistääkseen hyviä käytäntöjä, joilla pyritään esimerkiksi kunnostamaan käyttämättömiä ympäristövaurioalueita mieluummin kuin käyttämään rakentamattomia alueita sekä koordinoimaan maankäyttöä.

KOMISSION VASTAUKSET

Suositus nro 2 b) jäsenvaltioille

Komissio muistuttaa, että sen yksiköt julkaisivat äskettäin valmisteluasiakirjan (SWD(2012) 101 final/2) ”Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing”. Asiakirjassa käsitellään jäsenvaltioiden käytäntöjä, joilla esimerkiksi ehkäistään rakentamattomien alueiden käyttötarkoituksen muuttamista ja niiden maaperän (tai osan sitä) rakentamista umpeen ja edistetään ympäristövaurioalueiden ja muiden jo rakennettujen alueiden uudelleenkäyttöä.

Suositus nro 2 komissiolle ja jäsenvaltioille

Komissio on ryhtynyt myös muihin kuin lainsäädännöllisiin toimiin edistääkseen hyviä käytäntöjä, joilla pyritään esimerkiksi kunnostamaan käyttämättömiä ympäristövaurioalueita mieluummin kuin käyttämään rakentamattomia alueita sekä koordinoimaan maankäyttöä.

70.

Komissio myöntää, että avustusten suuruuden arvioinnissa on ollut ongelmia, mikä johtuu osittain sääntelyjärjestelmästä. Kaudella 2000–2006 toteutettuihin hankkeisiin, jotka tuottivat huomattavia nettotuloja, sovellettiin asetuksen (EY) N:o 1260/1999 29 artiklan 4 kohdan mukaista yhteisrahoituksen enimmäisosuutta. Rahoitusvajeen laskentatapa vahvistettiin kautta 2007–2013 koskevassa asetuksessa.

71.

Komissio pitää takaisinmaksua koskevan lausekkeen sisällyttämistä hallintoviranomaisen lähettämään kirjeeseen tuen myöntämisestä esimerkkinä hyvästä käytännöstä, josta on jäsenvaltioille hyötyä, jos ne lisäävät sen kansallisiin sääntöihinsä. Yhteisen hallinnon periaatteen mukaisesti hallintoviranomaisten, jotka tekevät päätökset tuen myöntämisestä, olisi hankkeita valvoessaan valvottava myös takaisinmaksua koskevan lausekkeen soveltamista.

Kaikista hankkeista ei ole odotettavissa tuloja, tai tulojen määrää ei voida laskea hanketta hyväksyttäessä. Tällaisissa tapauksissa hallintoviranomaisella olisi komission mielestä oltava mahdollisuus tarkistaa hankkeen tuottamat tulot sen päätyttyä. Asetuksessa esitetään tälle sopiva ajanjakso, jonka aikana pystytään arvioimaan kaikki hankkeen tuottamat mahdolliset tulot, mutta joka ei toisaalta kohtuuttomasti estä hallintoviranomaista ja tuensaajia päättämästä hankkeita, jotka on saatettu päätökseen.

72.

Komissio huomauttaa, että ohjelmaviranomaisten on oltava tarkkaavaisia pienentääkseen kuvattua riskiä, joka liittyy saastuttajien, maanomistajien ja rakentajien välisiin monimutkaisiin sopimuksiin.

Komissio suosittelee, että maan (ja rakennusten) arvosta pyydetään aina riippumattoman, pätevän arvioijan tai asianmukaisesti valtuutetun viranomaisen arvio (asetuksen (EY) N:o 1685/2000 sääntö 5).

73.

Komissio on samaa mieltä siitä, että kansallisten viranomaisten olisi aina noudatettava valtioneuvoston sääntöjä, sillä ne kuuluvat rakennerahastoihin liittyviin lakisääteisiin velvoitteisiin.

Suositus nro 3 e) jäsenvaltioille

Komissio pitää takaisinmaksua koskevan lausekkeen sisällyttämistä hallintoviranomaisen lähettämään kirjeeseen tuen myöntämisestä esimerkkinä hyvästä käytännöstä, josta on jäsenvaltioille hyötyä, jos ne lisäävät sen kansallisiin sääntöihinsä. Yhteisen hallinnon periaatteen mukaisesti hallintoviranomaisten, jotka tekevät päätökset tuen myöntämisestä, olisi kuitenkin hankkeita valvoessaan valvottava myös takaisinmaksua koskevan lausekkeen soveltamista.

Suositus nro 3 a) komissiolle

Komissio on sitä mieltä, että saastuttaja maksaa -periaatteen soveltamiselle on jo olemassa yhteiset periaatteet.

Suositus nro 3 b) komissiolle

Komissio on jo pannut täytäntöön tilintarkastustuomioistuimen suosituksen. Valtioneuvoston sääntöjen noudattaminen on aina ollut lakisääteinen vaatimus. Kautta 2007–2013 koskeva komission sääntelyjärjestelmä velvoittaa laskemaan rahoitusvajeen sovitulla tavalla. Komissio on laatinut ohjelmakauden alussa tuloja tuottavista hankkeista selkeät ja täydelliset ohjeet (COCOF 07/0074/09 ja 08/0012/02), jotka jäsenvaltiot ovat hyväksyneet.

Euroopan tilintarkastustuomioistuin

Erityiskertomus nro 23/2012

Onko EU:n rakennetoimilla tuettu onnistuneesti ympäristövaurioalueita muodostavien teollisuus- ja sotilasalueiden elvyttämistä?

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto

2013 – 55 s. – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-096-4

doi:10.2865/57078

MISTÄ EU:N JULKAISUJA SAA?

Maksuttomat julkaisut:

- EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>)
- Euroopan unionin edustustoista tai lähetystöistä.
Yhteystiedot löytyvät internetosoitteesta <http://ec.europa.eu>, tai ne saa lähettämällä faksin numeroon +352 2929-42758.

Maksulliset julkaisut:

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

Maksulliset tilaukset (esimerkiksi EUVL:n vuosikerta, tuomioistuinten oikeustapauskokoelmat):

- Euroopan unionin julkaisutoimiston myyntiedustajalta (http://publications.europa.eu/others/agents/index_fi.htm).

HYLÄTTYJEN TEOLLISUUS- JA SOTILASALUEIDEN (NIIN KUTSUTUT YMPÄRISTÖVAURIOALUEET) MÄÄRÄ KASVAA JATKUVASTI ERI PUOLILLA EUROOPPAA. ALUEET EDELLYTTÄVÄT ELVYTTÄMISTÄ JA MONET NIISTÄ OVAT SAASTUNEITA. YMPÄRISTÖVAURIOALUEIDEN ELVYTTÄMISTÄ ON EDISTETTY EU:N RAKENNETOIMIEN AVULLA. TAVOITTEENA ON SUOJELLA IHMISTEN TERVEYTTÄ SEKÄ YMPÄRISTÖÄ JA VÄHENTÄÄ KAUPUNKIRAKENTEEN HAJAUTUMISTA. TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN ARVIOI TARKASTUKSESSAAN, OLIKO EU:N RAHOITAMIEN ELVYTTÄMISHANKKEIDEN TAVOITTEET SAAVUTETTU, PERUSTUIKO EU-TUEN KOHDENTAMINEN VAKAISIIIN KRITEREIHIIN JA SAAVUTETTIINKO TULOKSET SITEN, ETTÄ EU:N TALOUSARVIOON AIHEUTUVAT KUSTANNUKSET JÄIVÄT MAHDOLLISIMMAN PIENIKSI.



EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN



ISBN 978-92-9241-096-4



9 789292 410964