



EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK

23. sz. különjelentés

2012

ISSN 1831-0893

AZ UNIÓS STRUKTURÁLIS INTÉZKEDÉSEK
SIKERESEN TÁMOGATTÁK-E AZ IPARI ÉS KATONAI
BARNAMEZŐS TERÜLETEK REHABILITÁCIÓJÁT?



23 // 2012. sz. különjelentés

AZ UNIÓS STRUKTURÁLIS INTÉZKEDÉSEK SIKERESEN TÁMOGATTÁK-E AZ IPARI ÉS KATONAI BARNAMEZŐS TERÜLETEK REHABILITÁCIÓJÁT?

(az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második albekezdése szerint)

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

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

23 // 2012. sz. különjelentés

Bővebb tájékoztatást az Európai Unióról az interneten talál (<http://europa.eu>).

Katalógusadatok a kiadvány végén található.
Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2013

ISBN 978-92-9241-098-8
doi:10.2865/57757

© Európai Unió, 2012
A sokszorosítás a forrás megjelölésével megengedett.

Printed in Luxembourg

TARTALOMJEGYZÉK

Bevezetés

GLOSSZÁRIUM

I-IV ÖSSZEFOGLALÓ

1-12 BEVEZETÉS

1-3 BARNAMEZŐS TERÜLETEK AZ EURÓPAI UNIÓBAN

4-6 AZ IPARI ÉS KATONAI BARNAMEZŐS TERÜLETEK REHABILITÁCIÓJÁT CÉLZÓ UNIÓS INTÉZKEDÉSEK

7-12 A BARNAMEZŐS TERÜLETEK REHABILITÁCIÓJÁT TÁRSFINANSZÍROZÓ UNIÓS STRUKTURÁLIS INTÉZKEDÉSEK

13-17 AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE ÉS CÉLJAI

18-58 ÉSZREVÉTELEK

18-34 ELÉRTÉK-E CÉLJAIKAT AZ EU ÁLTAL TÁRSFINANSZÍROZOTT REHABILITÁCIÓS PROJEKTEK?

22-25 A KÁRMENTESÍTÉS EREDMÉNYEIT NEM MINDEN ESETBEN TANÚSÍJTJÁK MEGFELELŐEN

26-30 A LEGTÖBB PROJEKT A TÁRGYI EREDMÉNYEK TEKINTETÉBEN ELÉRTE A KITŰZÖTT CÉLOKAT, ÁM SZÁMOS ESETBEN A RENDEZETT FÖLDTERÜLET, ILLETVE AZ ÉPÜLETEK TERVEZETT JÖVŐBENI RENDELTETÉSSZERŰ HASZNÁLATA MÉG NEM VALÓSULT MEG

31 A GAZDASÁGI TEVÉKENYSÉGEK A VÁRTNÁL KEVESEBB MUNKAHELYET TEREMTETTEK

32-34 MINDEN PROJEKT RENDELKEZETT NÉHÁNY, A FENNTARTHATÓSÁGRA POZITÍV HATÁST GYAKORLÓ FŐBB JELLEMZŐVEL

35-45 AZ IPARI ÉS KATONAI TERÜLETEK REHABILITÁCIÓJÁRA SZÁNT UNIÓS TÁMOGATÁSOK CÉLIRÁNYÁNAK MEGHATÁROZÁSA MEGFELELŐ KRITÉRIUMOK ALAPJÁN TÖRTÉNT-E?

37-42 MINDEN TAGÁLLAM RENDELKEZIK ELFOGADOTT ELVEKEN ALAPULÓ BARNAMEZŐ-REHABILITÁCIÓS POLITIKÁVAL...

43-44 ...DE NEHEZÍTI A PRIORITÁSOK MEGHATÁROZÁSÁT A TELJES KÖRŰ ÉS MEGFELELŐ – A SZENNYEZETT TERÜLETEKRE IS KITERJEDŐ – BARNAMEZŐS TERÜLET-NYILVÁNTARTÁSOK HIÁNYA

45 TÖBBET LEHETNE TENNI A REHABILITÁCIÓVAL KAPCSOLATOS BEVÁLT GYAKORLAT ALKALMAZÁSÁNAK ÖSZTÖNZÉSÉÉRT

- 46–58 AZ EREDMÉNYEK MEGVALÓSÍTÁSA A LEGALACSONYABB KÖLTSÉGGEL JÁRT-E AZ UNIÓS KÖLTSÉGVETÉS SZÁMÁRA?**
- 48 NEM MINDEN ESETBEN VIZSGÁLTÁK, HOGY SZÜKSÉG VAN-E ÁLLAMI TÁMOGATÁSRA ÉS UNIÓS FORRÁSOKRA, TOVÁBBÁ...
- 49 ...AZ ELVÉGZETT FINANSZÍROZÁSIHIÁNY-ELEMZÉSEK TERÉN HIÁNYOSSÁGOK MUTATKOZNAK
- 50–55 A HATÓSÁGOK ISMERIK A „SZENNYEZŐ FIZET” ELVET, DE A SZENNYEZŐ EGYETLEN ESETBEN SEM VISELTE A KÁRMENTESÍTÉS TELJES KÖLTSÉGÉT
- 56 AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOKRA VONATKOZÓ SZABÁLYOK NEM MEGFELELŐ ALKALMAZÁSA
- 57–58 A STRUKTURÁLIS ALAPOKRA VONATKOZÓ RENDELETEK ELŐÍRÁSAI ÉS A TÁMOGATÁSI HATÁROZATOK EGYES RENDELKEZÉSEI LEHETŐVÉ TESZIK A KÖZTÁMOGATÁS VISSZAFIZETTETÉSÉT, HA A PROJEKTEK A VÁRTNÁL TÖBB BEVÉTELT TERMELNEK

59–73 KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

59–63 ÁLTALÁNOS KÖVETKEZTETÉSEK

64–65 AZ IPARI ÉS KATONAI TERÜLETEK REHABILITÁCIÓJÁRA VONATKOZÓ CÉLOK ELÉRÉSE

66–68 AZ IPARI ÉS KATONAI TERÜLETEK REHABILITÁCIÓJÁRA NYÚJTOTT UNIÓS TÁMOGATÁS ELOSZTÁSÁNAK KRITÉRIUMAI

69–73 AZ ELÉRT EREDMÉNYEK KÖLTSÉGE

I. MELLÉKLET – STRUKTURÁLIS INTÉZKEDÉSEKBŐL SZÁRMAZÓ, IPARI ÉS KATONAI TERÜLETEK REHABILITÁCIÓJÁRA SZÁNT FORRÁSOK (2000–2006 OS ÉS 2007–2013-AS IDŐSZAK)

II. MELLÉKLET – A 27 ELLENŐRZÖTT PROJEKTBŐL ÁLLÓ MINTA

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

GLOSSZÁRIUM

A finanszírozási hiány módszere: E módszer célja, hogy a jövedelemtermelő projekteknek csak a valóban szükséges közforrásokat juttassák, elkerülve a szükségtelen túlf finanszírozást. A kapott támogatás mértéke nem haladhatja meg a projekt diszkontált költségeinek és diszkontált nettó bevételeinek különbözetét.

Barnamezős terület: Olyan elhagyott vagy kihasználatlan terület, amely korábbi (jelen esetben ipari vagy katonai) hasznosítása – vagy a környező területek ilyen jellegű hasznosítása – miatt beavatkozást igényel az újrahasznosításhoz, függetlenül attól, hogy a terület szennyezett vagy sem.

CABERNET (Concerted Action on Brownfield and Economic Regeneration Network, a barnamezős és gazdasági rehabilitációval kapcsolatos együttes fellépés hálózata): A barnamezős területek rehabilitációjával kapcsolatos ügyekkel foglalkozó európai szakértői hálózat. A hálózat célja, hogy a fenntartható fejlődést szem előtt tartva ösztönözze a barnamezős területek rehabilitációját. Eszközei közé tartozik az európai szintű tapasztalatcsere, új eszközök és irányítási stratégiák biztosítása, valamint a kutatási tevékenységek koordinálása. A CABERNET hálózatot az Unió eredetileg az ötödik kutatási keretprogram révén támogatta.

EEA: Európai Környezetvédelmi Ügynökség. Az EEA tagjai a 27 uniós tagállam, valamint Izland, Liechtenstein, Norvégia, Svájc és Törökország.

Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA): Pénzügyi eszköz, amelynek célja az Európai Unió régiói közötti gazdasági és társadalmi kohézió előmozdítása. Az ERFA beavatkozásait elsősorban – nagyszámú projektet magukban foglaló – operatív programok keretében hajtják végre.

Irányító hatóság: A tagállam által egy adott operatív program irányítására kijelölt nemzeti, regionális vagy helyi közigazgatási szerv, illetve közjogi vagy magánjogi szerv.

Kedvezményezett: Barnamezős terület rehabilitációja céljára az ERFA-ból vagy a Kohéziós Alapból folyósított támogatásban részesülő, a közjog vagy a magánjog hatálya alá tartozó jogi személy (esetenként: „a projektgazda”, vagy e jelentésben „ingatlanfejlesztő”). A kedvezményezett a terület rehabilitációja után gyakran befektetők részére értékesíti vagy bérbe adja a terület egy részét vagy az azon található épületeket.

Kohéziós Alap: Pénzügyi eszköz, amelynek célja a gazdasági és társadalmi kohézió erősítése környezetvédelmi és közlekedési projektek finanszírozása révén azokban a tagállamokban, ahol az egy főre jutó GNP nem éri el az uniós átlag 90%-át.

Köz-magán partnerség (PPP): Rehabilitálási munkák elvégzése céljából létrehozott, a közszféra és a magán-szféra közös tulajdonában levő társaság.

Nagyprojekt: 50 millió eurót meghaladó teljes költségű, az ERFA-ból vagy a Kohéziós Alapból történő támogatást igénylő projekt. Az ilyen projektek célja jellemzően valamely pontos célokkal rendelkező, több kivitelezési munkából, tevékenységből vagy szolgáltatásból álló gazdasági vagy műszaki természetű oszthatatlan feladat elvégzése.

NICOLE (Network for Industrially Contaminated Land in Europe, iparilag szennyezett európai földterületekkel foglalkozó hálózat): A szennyezett földterületek kezelésével foglalkozó európai fórum. Célja az ipar, a tudományos élet és a szolgáltatók közötti együttműködés előmozdítása az ipari és kereskedelmi tevékenységek által szennyezett földterületeken alkalmazott fenntartható technológiák kifejlesztése és alkalmazása terén. A NICOLE hálózatot az Unió eredetileg a negyedik kutatási keretprogram révén támogatta.

Operatív program (OP): A Bizottság által jóváhagyott és a strukturális alapokból származó támogatásban részesülő tagállam által végrehajtott beruházási program, mely több évre szóló intézkedéseket tartalmazó, egymással összefüggő prioritások összességéeként jelenik meg.

Programozási időszak: A strukturális alapok és a Kohéziós Alap kiadásainak tervezésére és végrehajtására szolgáló többéves keret.

Rehabilitáció / kármentesítés / rendezés: E jelentés alkalmazásában az ipari és katonai területek rehabilitációja a helyszín állapotától függően két típusú tevékenységet foglalhat magában:

- a) kármentesítés: a földterület stabilizálását, valamint a talajban, felszíni vízben, talajvízben, növényzetben és épületekben található szennyező anyagok eltávolítását, ellenőrzését, csökkentését vagy terjedésének megakadályozását célzó tevékenység, amelyet annak érdekében hajtanak végre, hogy a rossz környezeti állapotban lévő terület – figyelembe véve a jelenlegi és a jóváhagyott jövőbeni hasznosítást – ne jelentsen lényeges veszélyt az emberekre és a környezetre nézve;
- b) rendezés: nem szennyezett földterületen, illetve kármentesített területen második ütemként végzett tevékenység, amelynek célja a terület és az épületek felkészítése a végső, rendeltetésszerű hasznosításra. A rendezés magában foglalhatja a régi épületek lebontását, tereprendezést, területparcellázást, alapvető infrastruktúra – pl. közművek és utak – építését, valamint egyes esetben építési munkákat is.

Strukturális intézkedések: A jelentésben a strukturális intézkedések az Európai Regionális Fejlesztési Alapból és a Kohéziós Alapból folyósított támogatásokat jelentik.

Szennyezett terület: Olyan terület, ahol emberi tevékenységek következtében létrejött veszélyes anyagok bizonyítottan olyan mértékben vannak jelen, hogy az lényeges veszélyt jelent az emberi egészségre vagy a környezetre. A veszély mértékét a földterület jelenlegi és engedélyezett jövőbeni hasznosításának figyelembevételével értékelik. A szennyezett területek leggyakoribb kategóriái az ipari és katonai barnamezős területek, a hulladéklerakók és a mezőgazdasági területek.

Zöldmező: Városban vagy vidéken található, mezőgazdasági vagy tájépítészeti célra használt, illetve használaton kívüli beépítetlen földterület.

ÖSSZEFOGLALÓ

I.

Az elmúlt évtizedekben egyre nőtt a rendelkezésre álló használaton kívüli ipari és katonai területek (úgynevezett barnamezős területek) száma. Számuk a kisebb európai tagállamokban néhány száz, a gazdag ipari múlttal rendelkező nagyobb tagállamokban azonban néhány százezer is lehet. Számos barnamezős terület szennyezett. Az emberi egészség és a környezet védelme, valamint a városok terjeszkedésének visszafogása érdekében az EU strukturális intézkedésekkel támogatja a barnamezős területek rehabilitációját és újbóli hasznosítását.

II.

Ellenőrzése során a Számvevőszék azt vizsgálta, hogy megvalósították-e a projektek céljait, megfelelő kritériumok alapján határozták-e meg az uniós támogatás célirányát, valamint hogy az eredmények megvalósítása a legalacsonyabb költséggel járt-e az uniós költségvetés számára. A Számvevőszék közvetlenül ellenőrizte 27 rehabilitációs projekt teljesítményét, és áttekintette a tagállamoknak a barnamezős területek rehabilitációjára vonatkozó eszközeit, amelyek egyúttal a konkrét társfinanszírozott beavatkozások keretében is szolgáltak.

III.

A Számvevőszék a következőket állapította meg:

a) A kármentesítési munkák eredményeit nem mindig tanúsítják megfelelően, és nagy eltérések mutatkoznak a tagállami talajszennyezettségi határértékek terén. A legtöbb projekt tárgyi eredmények tekintetében ugyan elérte a kitűzött célokat, ám számos esetben a rendezett földterület, illetve az épületek tervezett jövőbeni rendeltetésszerű használata nem valósult meg, és a munkahelyteremtésre gyakorolt hatás is a vártnál kisebb volt. A szerény eredmények leginkább két fő tényezőnek tudhatók be: egyrészt a gazdasági visszaesésnek, másrészt az ingatlanfejlesztést alátámasztó megfelelő piacelemzés hiányának, illetve figyelmen kívül hagyásának. Minden projekt rendelkezett néhány, a hosszabb távú fenntarthatósághoz hozzájáruló főbb jellemzővel, de csak kétharmaduk képezte egy integrált fejlesztési terv részét.

b) A barnamezős politikát minden tagállamban főleg helyi tervezési eszközök útján hajtják végre, amelyek néhány bevált gyakorlatot alkalmaznak – ilyen pl. a barnamezős területek rehabilitációjának a zöldmezős fejlesztésekkel szembeni előnyben részesítése –, míg a barnamezős területek ideiglenes hasznosítására ritkán kerül sor. A prioritások meghatározását a teljes körű és megfelelő – a szennyezett területekre is kiterjedő – barnamezős állomány-nyilvántartások hiánya is nehezíti. A strukturális alapokkal kapcsolatos szabályozás nem ír elő integrált fejlesztési tervet, és a barnamezős területek rehabilitációjának a zöldmezős beruházásokkal szembeni előnyben részesítése sem kap kellő támogatást.

c) A tagállami, illetve az uniós költségvetést kevésbé terhelő módon is el lehetett volna érni eredményeket: kilenc projekt esetében nem került sor a támogatást igazoló bevételértékelésre, ahol pedig történt ilyen értékelés, az esetek felében hiányosságok mutatkoztak. Mivel a „szennyező fizet” elvet nem alkalmazták teljes mértékben, és figyelmen kívül hagytak az állami támogatásokra vonatkozó bizonyos szabályokat, tagállami, illetve uniós alapokból fedezték a környezeti kármentesítés költségeinek egy részét is. Amennyiben a projektek a vártnál több bevételt termelnek, a strukturális alapokra vonatkozó rendeletek előírásai és a rehabilitációs projektekre vonatkozó támogatási határozatok idevágó szakaszai nem adnak kellő lehetőséget a köztámogatás visszafizettetésére.

ÖSSZEFOGLALÓ

IV.

A Számvevőszék javaslatai a következők:

- a) A tagállamok kérik fel a projektgazdákat piac-elmzés elvégzésére és arra, hogy vegyék számba a barnamezős területek lehetséges jövőbeni hasznosítására vonatkozó lehetőségeket. Követeljük meg, hogy a barnamezős rehabilitációs projektek egy integrált fejlesztési terv részét képezzék, és hogy a kármentesítés eredményeit illetékes hatóság vagy akkreditált szerv igazolja.
- b) A tagállamok vegyék fontolóra egyértelmű célokat tartalmazó barnamező-rehabilitációs stratégiák elkészítését; ha nem feltétlenül szükséges, ne végezzenek zöldmezős beruházásokat, ha mégis, akkor pedig írják elő kompenzációs intézkedések alkalmazását; fontolják meg, hogyan kezelhetnék azokat a magántulajdonban levő problémás területeket, amelyek tulajdonosai nem teszik meg a megfelelő intézkedéseket; vegyék továbbá fontolóra a rehabilitált területek ideiglenes zöldmezős céllal történő gyakoribb használatát, valamint a beavatkozások rangsorolását lehetővé tevő, kellően szabványosított információkat tartalmazó adatbázis létrehozását a barnamezős és szennyezett területekről.
- c) A tagállamok minden projekt esetében alaposan mérjék fel a finanszírozási hiányt. A „szennyező fizet” alapelv alkalmazását szabják az uniós támogatások feltételül, valamint a Bizottsággal együtt elfogadott állami támogatási rendszerek minden rendelkezését alkalmazzák. Minden, rehabilitációs projektre vonatkozó támogatási határozat tartalmazzon visszatérítetési rendelkezést, amely lehetővé teszi a projektek pénzügyi teljesítményének hosszabb időtartam (például 15 év) során történő újraértékelését az eközben felmerülő fejlemények fényében, és amennyiben a projektek a vártnál nagyobb bevételt termeltek, tegyék lehetővé a támogatás részben vagy egészben történő visszafizettetését. A Bizottság kövesse nyomon az említett visszafizetési rendelkezések alkalmazását.
- d) A Bizottság a tagállamokkal együttműködve, tudományos bizonyítékok és a bevált gyakorlat alapján tegyen javaslatot a szennyezett területek és az általuk jelentett környezeti és egészségügyi kockázatok meghatározására szolgáló uniós szabványokra, valamint a helyszín végleges hasznosítását is figyelembe vevő, területspecifikus kármentesítési szabványok meghatározására szolgáló módszerekre. Mozdítsa elő továbbá egy integrált fejlesztési megközelítés alkalmazását annak előírásával, hogy a társfinanszírozott rehabilitációs projekteknek integrált fejlesztési terv részét kell képezniük.
- e) A Bizottság és a tagállamok támogassák a barnamezős területek rehabilitációjával kapcsolatos bevált gyakorlat alkalmazását, és részesítsék előnyben a barnamezős rehabilitációt a zöldmezős beruházásokkal szemben.



1. fénykép. Egy bezárása után művészeti és kulturális központtá alakított erőmű városképi jelentőségű belvárosi tornyának felújítása és átalakítása (Łódź, Lengyelország)

BEVEZETÉS

BARNAMEZŐS TERÜLETEK AZ EURÓPAI UNIÓBAN

1. Az elmúlt évtizedekben egyre nőtt a rendelkezésre álló használaton kívüli ipari és katonai területek (úgynevezett barnamezős területek) száma. Ezek száma a kicsi, kevésbé iparosodott európai tagállamokban néhány száz, míg a gazdag ipari múlttal rendelkező nagyobb tagállamokban akár néhány százezer is lehet¹. Ezek a területek gyakran olyan régiókban, illetve városi területeken találhatók, amelyekre gazdasági és szociális visszaesés jellemző. Az ipari és katonai barnamezős területek rehabilitációja jelentős környezeti, gazdasági és társadalmi következményekkel jár.



2. fénykép. Szennyezett talajba tisztító folyadékot fecskendező cső egy acélmű területén (Dunaújváros, Magyarország)

2. Számos barnamezős terület szennyezett, és ennek az örökségnek a felszámolásához még évtizedekig összehangolt erőfeszítésekre lesz szükség. Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EEA) becslése szerint a szennyezett területek száma 250 000, míg azon potenciálisan szennyezett területek száma, ahol a kármentesítési igény megállapításához tényfeltárás szükséges, 3 millió. Az esetek mintegy 70%-ában a szennyezést katonai vagy ipari hasznosítás okozta².

¹ CABERNET (2006), *Sustainable Brownfield Regeneration (based on data gathered by Member States from the late 1990s to the early 2000s)* (Fenntartható barnamezős rehabilitáció [a tagállamokban az 1990-es évek végétől a 2000-es évek elejéig gyűjtött adatok alapján]).

² EEA (2007), *Progress in management of contaminated sites* (Előrehaladás a szennyezett területek kezelésében) (CSI 015). A szennyezés egyéb forrásai pl. a hulladéklerakók és mezőgazdasági tevékenységek.

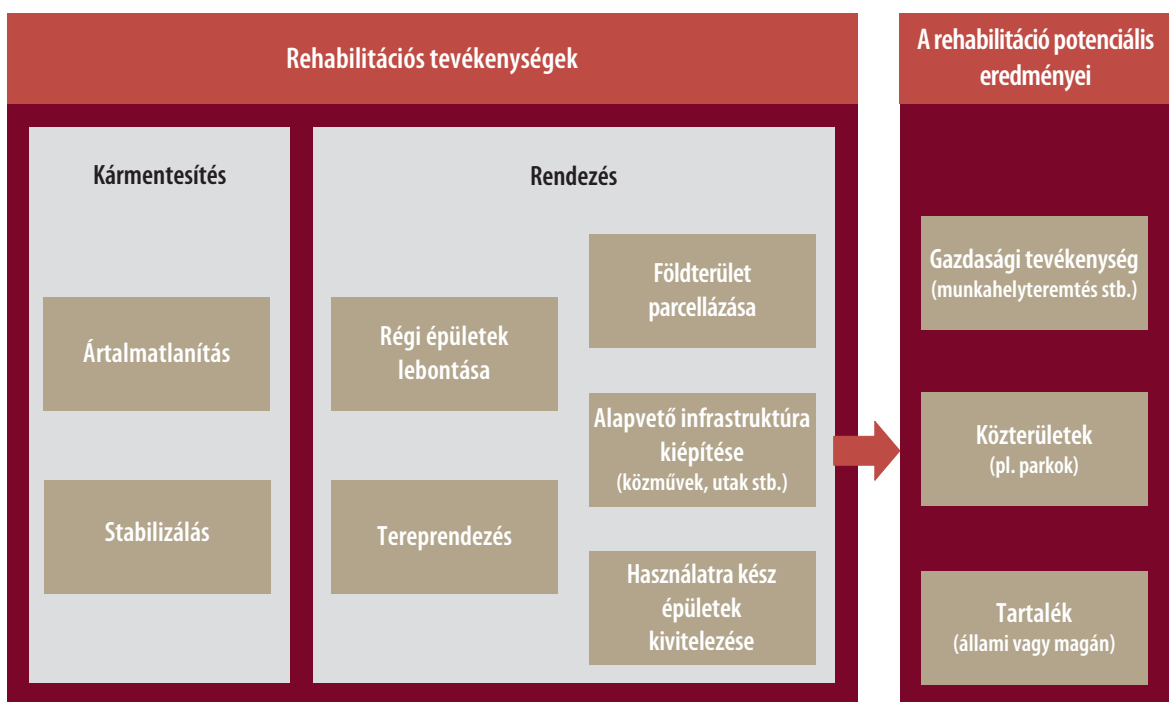
3. Rehabilitálást követően a barnamezős területek gazdasági tevékenység végzésére alkalmas területté, közterületté vagy tartalék földterületté válhatnak. Gazdasági tevékenység esetén a rendezés jelentheti épületek építését vagy a befektetők számára történő értékesítésre előkészítő parcellázást. Ezt végezheti magán vagy állami projektgazda. Munkahelyteremtéssel csak gazdasági tevékenység esetében lehet számolni (lásd: **1. ábra**).

AZ IPARI ÉS KATONAI BARNAMEZŐS TERÜLETEK REHABILITÁCIÓJÁT CÉLZÓ UNIÓS INTÉZKEDÉSEK

4. Rehabilitációval a tagállamokban a környezetvédelmi politika és a területfejlesztés vetületeként foglalkoznak.

1. ÁBRA

IPARI ÉS KATONAI TERÜLETEK REHABILITÁCIÓJA ÉS A LEHETSÉGES EREDMÉNYEK



Forrás: Európai Számvevőszék.

5. Az uniós környezetvédelmi irányelvek különösen akkor relevánsak, ha egy adott területen szennyezés jelent problémát. Ezek az irányelvek elsősorban a szennyezés megelőzésére³, valamint a felszíni vizek és a talajvizek kezelésére és ellenőrzésére irányulnak⁴.
6. A kohéziós politika előmozdítja az integrált fejlesztési megközelítést, valamint azt, hogy a zöldmezős fejlesztésekkel szemben a barnamezős területek rehabilitációja kapjon prioritást⁵.



3. fénykép. Új szerkezetépítési munkák egy korábbi erőmű helyén
(Łódź, Lengyelország)

³ Az Európai Parlament és a Tanács 2008. január 15-i 2008/1/EK irányelve (HL L 24., 2008.1.29., 8. o.) által hatályon kívül helyezett, a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló, 1996. szeptember 24-i 96/61/EK tanácsi irányelv (HL L 257., 1996.10.10., 26. o.), az Európai Parlament és a Tanács 2010. november 24-i 2010/75/EU irányelve az ipari kibocsátásokról (HL L 334., 2010.12.17., 17. o.), valamint az Európai Parlament és a Tanács 2004. április 21-i 2004/35/EK irányelve a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről (HL L 143., 2004.4.30., 56. o.).

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2000. október 23-i 2000/60/EK irányelve a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról; (HL L 327., 2000.12.22., 1. o.) és az Európai Parlament és a Tanács 2006. december 12-i 2006/118/EK irányelve a felszín alatti vizek szennyezés és állapotromlás elleni védelméről (HL L 372., 2006.12.27., 19. o.).

⁵ A Tanács 2006. október 6-i 2006/702/EK határozata a kohézióra vonatkozó közösségi stratégiai iránymutatásokról (HL L 291., 2006.10.21., 11. o.); COM(2004) 60 végleges – A városi környezetre vonatkozó tematikus stratégia kialakítása felé; COM(1999) 344 végleges – A strukturális alapok és koordinációjuk a Kohéziós Alapnak a 2000–2006-os időszak programjaira vonatkozó iránymutatásaival, valamint az URBAN II közösségi kezdeményezés 2000. április 28-án elfogadott bizottsági iránymutatásai.

A BARNAMEZŐS TERÜLETEK REHABILITÁCIÓJÁT TÁRSFINANSZÍROZÓ UNIÓS STRUKTURÁLIS INTÉZKEDÉSEK

- 7.** A tagállamok támogatásra jogosult régióiban megvalósított barnamezős rehabilitációt az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) és a Kohéziós Alap támogathatja. A jelentés a továbbiakban mindkét alapra strukturális intézkedésként hivatkozik. A támogatás egy adott projekt elszámolható költségeinek 85%-áig terjedhet⁶.
- 8.** Az ellenőrzés által érintett két időtartamban a barnamezős területek rehabilitációjára elkülönített teljes támogatási összeget a főbb érintett tagállamokkal együtt az **1. táblázat** mutatja be. Tagállamonkénti teljes áttekintés az **1. mellékletben** található.
- 9.** A társfinanszírozott projektek különböző rehabilitációs tevékenységekre vonatkoznak:
- instabil és szennyezett földterületek kármentesítése (lásd: **2. és 9. fénykép**),
 - földterületek rendezése⁷ (lásd: **7. fénykép**),
 - illetve a szennyezett barnamezős területek kármentesítési és rendezési intézkedéseket egyaránt magában foglaló teljes rehabilitációja (lásd: **1., 3., 4., 5., 6., 8. és 10. fénykép**).

⁶ 2007 óta a tagállamok dönthetnek úgy, hogy az uniós strukturális intézkedésekre elkülönített forrásaik egy részét a JESSICA megújuló alapokba ruházzák be, így segítve elő a pénzügyi források újrafelhasználását és az európai városi területekre irányuló beruházások felgyorsítását. Az ellenőrzés időpontjában ezek az alapok még működésük korai szakaszában voltak, és csak igen keveset szántak közülük a barnamezős területek rehabilitációjára.

⁷ Az ellenőrzés által érintett programozási időszakokban a lakáscélú fejlesztések nem voltak jogosultak az ERFA, illetve a Kohéziós Alap pénzügyi támogatására.

1. TÁBLÁZAT

A BARNAMEZŐS TERÜLETEK REHABILITÁCIÓJÁRA ELKÜLÖNÍTETT TÁMOGATÁSI ÖSSZEGEK ÉS A FŐBB ÉRINTETT TAGÁLLAMOK

	2000–2006	2007–2013
Támogatás összege	2,3 milliárd EUR	3,4 milliárd EUR
Főbb kedvezményezettek	Németország, Egyesült Királyság, Franciaország	Magyarország, Cseh Köztársaság, Németország, Románia, Olaszország, Lengyelország

Forrás: Az Európai Számvevőszék, az Európai Bizottság által gyűjtött adatok alapján.

10. A társfinanszírozott projektek a megosztott irányítással végrehajtott operatív programok részét képezik, ahol az uniós költségvetés végrehajtásáért a végső felelősséget a Bizottság viseli⁸. Ez elsősorban a következőket jelenti:

- a) a Bizottság megtárgyalja és jóváhagyja a tagállamok által javasolt programokat és elosztja az erőforrásokat;
- b) a programokat a tagállamok/régiók irányítják, és hajtják végre, azaz ők választják ki, ellenőrzik és értékelik a projekteket;
- c) a Bizottság részt vesz a programok felügyeletében, leköti és kifizeti a jóváhagyott kiadásokat, valamint ellenőrzi a kontrollrendszereket.

11. A 2000–2006-os programozási időszak során a Bizottság a Kohéziós Alap alá tartozó minden projektre és az ERFA nagyprojektjeire (ilyenek az 50 millió eurót meghaladó összköltségű projektek minősülnek) vonatkozóan egyedi jóváhagyási eljárást alkalmazott. A 2007–2013-as programozási időszakban csak az 50 millió eurónál magasabb költségű projekteket kell jóváhagynia a Bizottságnak⁹.

12. Az ipari és katonai területek rehabilitációjában két bizottsági főigazgatóság játszik jelentős szerepet:

- o a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság felelős az uniós költségvetés végrehajtásáért a regionális politika területén, ahonnan az ipari és katonai területek rehabilitációját is társfinanszírozzák;
- o a Környezetvédelmi Főigazgatóság felelős az uniós környezetvédelmi politikáért. Feladata a vonatkozó irányelvekben szereplő célok megvalósulásának és elérésének felügyelete, továbbá a Regionális és Várospolitikai Főigazgatósággal történő konzultáció az operatívprogram-javaslatok és a nagyprojektek minőségével kapcsolatban¹⁰.

⁸ Az EUSZ 17. cikkének (1) bekezdése és az EUMSZ 317. cikke.

⁹ 2007. január 1-től 2010. június 25-ig ez az összeg a környezetvédelmi projektek esetében 25 millió EUR volt.

¹⁰ A 2000–2006-os programozási időszakban a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság a Kohéziós Alap projektpályázataival kapcsolatban is konzultált a Környezetvédelmi Főigazgatósággal.

AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE ÉS CÉLJAI

- 13.** A számvevőszéki ellenőrzés fő célja annak értékelése volt, hogy az uniós strukturális intézkedések sikeresen támogatták-e az ipari és katonai barnamezős területek rehabilitációját.
- 14.** A Számvevőszék a következőket vizsgálta:
- az Európai Unió által társfinanszírozott rehabilitációs projektek elérték-e céljaikat;
 - megfelelő kritériumok alapján határozták-e meg az ipari és katonai területek rehabilitációjára szánt uniós támogatások célirányát;
 - az eredmények megvalósítása a legalacsonyabb költséggel járt-e az uniós költségvetés számára.
- 15.** Az ellenőrzés 2011 márciusától decemberig tartott a Bizottságnál, valamint abban az öt tagállamban, amelyeknél a 2000–2006-os és 2007–2013-as programozási időszakban a projektfinanszírozás terén a legnagyobb kiadási tételek merültek fel, azaz Németországban, az Egyesült Királyságban, Magyarországon, Lengyelországban és a Cseh Köztársaságban.
- 16.** A vizsgált minta az ERFA, illetve a Kohéziós Alap által támogatott 27 projektből állt, amelyeket az EU összesen 231 millió EUR értékben társfinanszírozott (lásd: **II. melléklet**):
- a 27 projekt közül négy csak kármentesítésre, hat csak rendezésre vonatkozott, míg 17 mind kármentesítési, mind rendezési intézkedést tartalmazott;
 - a 27 projekt közül 23 esetében szerepelt a célok között munkahelyteremtés;
 - a minta a 2000–2006-os időszakból csak már befejezett projekteket tartalmazott (22 projekt), míg a 2007–2013-as időszak esetében folyamatban levő projektek is szerepeltek a mintában (öt projekt)¹¹;
 - a mintában levő projektek közül 22 ERFA-projektet a tagállami irányító hatóságok hagytak jóvá, míg a másik ötöt (négy ERFA-nagyprojektet és egy Kohéziós Alapból támogatott projektet) a Bizottság is jóváhagyott.

¹¹ Egy projekt végrehajtása általában több évig is eltart. A befejezett projekteket ezért a 2000–2006-os programozási időszakból kellett kiválasztani az ellenőrzéshez, és ebben az időszakban Németország és az Egyesült Királyság voltak a fő kedvezményezettek.



4. fénykép. Utak és közművek építése egy korábbi szénbánya meddőhányóinak helyszínén (Jaworzno, Lengyelország)

- 17.** A projektekre vonatkozó dokumentációt a Bizottságnál, az érintett operatív programok irányító hatóságainál, valamint a kedvezményezettek-nél tekintettük át. Az ellenőrök megbeszéléseket folytattak a Bizottság, valamint a területfejlesztésért felelős regionális és helyi hatóságok képviselőivel, továbbá a kiválasztott kármentesítési és rendezési projektek tervezéséért és végrehajtásáért felelős állami és magánvállalatokkal.

ÉSZREVÉTELEK

ELÉRTÉK-E CÉLJAIKAT AZ EU ÁLTAL TÁRSFINANSZÍROZOTT REHABILITÁCIÓS PROJEKTEK?

- 18.** A rehabilitáció eredményét a fizikai tényezők megvalósulását tükröző outputmutatók, valamint a projekt által kezelendő igények kielégítését tükröző eredménymutatók segítségével lehet mérni¹².
- 19.** Az általánosan elfogadott megközelítés szerint számos bevált gyakorlat¹³ van pozitív hatással a rehabilitált terület és az eredmények hosszú távú fenntarthatóságára, beleértve a következőket:
- o a kármentesítési munkák igazolása egy illetékes hatóság vagy akkreditált testület által;
 - o az érintett régió területrendezési szabályainak betartása;
 - o a terület gazdasági-társadalmi hátterének megfelelő üzleti ágazatokat, valamint kis- és középvállalkozásokat (kkv-k) célzó integrált fejlesztési terv, amely figyelembe veszi az adott szakterületekhez kapcsolódó ismereteket, a rendelkezésre álló szakértelmet, a helyi kutatási és felsőoktatási intézményekkel fenntartott kapcsolatokat; ezeknek a terveknek lakóépületekre, közlekedésre és szabadidős tevékenységekre vonatkozó fejlesztéseket is magukban kell foglalniuk a terület vonzerejének növelése és a helyi lakosság számára történő munkahelyteremtés érdekében;
 - o a terület megfelelő infrastrukturális ellátottsága (utak, tömegközlekedés, villamosenergia- és vízellátás, csatornázás és szemétszállítás, szélessávú internetkapcsolat stb.).
- 20.** Azok a rehabilitációs intézkedések, amelyek teljesítéséért a projektgazda vállalt kötelezettséget, endogénnek nevezhetők, mivel ezekre a tényezőkre a projektgazdának elvileg közvetlen ráhatása van. Ezenkívül azonban számos más tényező – pl. az általános gazdasági helyzet¹⁴ – is lényegesen befolyásolja az eredmények elérését. Ezekre az ún. exogén tényezőkre a projektgazdának nincsen feltétlenül közvetlen ráhatása.

¹² A mutatók lehetnek például a kármentesítés utáni szennyezőanyagkoncentráció-szintek, a hektárban kifejezett rehabilitált földterület, a projektgazda által beépített hasznos alapterület, a beruházók által a projekt befejezését követően beépített hasznos alapterület, a fejlesztés eredményeként létrejött parcellák és épületek kihasználtsága, valamint a helyszínen található cégek által biztosított munkahelyek száma. *Forrás:* a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóságnak a monitoring és az értékelés mutatóiról szóló módszertani munkadokumentumai: a 2000–2006-os időszakra vonatkozó „3. sz. munkadokumentum” és a 2007–2013-as időszakra vonatkozó „2. sz. munkadokumentum”. RESCUE – Adminisztratív eszközök és ösztönzők a fenntartható barnamezős rehabilitációhoz, az EU ötödik kutatási keretprogramja, 4. sz. fellépés, 2005. július.

¹³ Amint azt a szakterület elismert vezető szereplői, különösen a Világbank, a CABERNET és a NICOLE is szorgalmazzák.

¹⁴ Ide értendők a terület elhelyezkedése szerinti régióhoz kapcsolódó olyan más tényezők is, mint pl. a munkaerő-piaci helyzet.

21. A mintában található projektek esetében a Számvevőszék a következőket vizsgálta:

- a) tanúsította-e az elvégzett kármentesítést illetékes hatóság, amennyiben ilyen munkálatokra volt szükség;
- b) elérték-e céljaikat a projektek, különösen a munkahelyteremtés terén, amennyiben ez a célok között szerepelt;
- c) olyan bevált gyakorlatokat alkalmaztak-e a projektek során, amelyek hozzájárultak az eredmények fenntarthatóságához.



5. fénykép. Városi park egy korábbi akkumulátorgyár helyén, a kármentesítési és parképítési munkák elvégzése után (Marcali, Magyarország)

A KÁRMENTESÍTÉS EREDMÉNYEIT NEM MINDEN ESETBEN TANÚSÍJTÁK MEGFELELŐEN

- 22.** A környezeti és egészségügyi kockázatok kiküszöbölése végett rendkívül fontos – különösen a potenciális befektetők számára –, hogy a kármentesítés és a földterület stabilizációja terén elért eredmények tanúsítva legyenek. Ez követendő gyakorlat a rehabilitált terület fenntarthatóságának szempontjából is.
- 23.** A 21 ellenőrzött – valamilyen szintű kármentesítést is tartalmazó – projekt közül a számvevőszéki vizsgálat időpontjában 17 esetben már befejeződtek a munkálatok:
- a lezárt projektek közül kilenc esetében a munkálatokat az érintett régió környezetvédelmi vagy bányafelügyeleti hatósága felügyelte, illetve tanúsította;
 - a másik nyolc projekt esetében azonban nem került sor hatóság általi felügyeletre vagy tanúsításra.
- 24.** A szennyezett területek azonosítását, a kármentesítési célok meghatározását és a monitoringot tagállami szinten irányítják. Nagy eltérések mutatkoznak a tagállami talajszennyezettségi kimutatási határértékek terén¹⁵, különösen a figyelemmel kísért szennyezőanyagok számát és szintjét illetően. Nincs uniós szintű előírás annak meghatározására, hogy egy adott helyszín lényeges kockázatot jelent-e az emberi egészségre, a talajra vagy a vízre. A felkeresett tagállamok saját módszereikkel határozzák meg az elérendő kármentesítési értékeket, és erre vonatkozóan nincs uniós szinten szabványosított módszertan. Nincsenek uniós szintű eljárások a kármentesítési munkák megfelelő végrehajtásának ellenőrzésére sem.
- 25.** A talajvédelem kereteinek meghatározásáról szóló irányelvre vonatkozó bizottsági javaslat¹⁶ előírja a tagállamok számára a területükön található szennyezett területek azonosítását, a terület szennyezettségének megállapítására szolgáló módszer bevezetését, valamint a szennyezett területek kármentesítésének biztosítását¹⁷. A javaslatot a Tanács jelenleg még tárgyalja. A harmonizációtól több szakértő is előnyös hatásokat vár.

¹⁵ A talajszennyezettségi határértékek olyan, számos országban elfogadott általános minőségi előírások, amelyek a szennyezett területek kezelésének szabályozását segítik elő. Ezek általában a talajban található szennyezőanyag olyan koncentrációs határértékei (egy kg száraz talajra jutó mg), amelyek fölött bizonyos intézkedések megtétele javasolt, illetve kötelező. Lásd: *Derivation methods of soil screening values in Europe. A review and evaluation of national procedures towards harmonisation* (Talajszennyezettségi határértékek kimutatási módszerei. A harmonizáció érdekében tett tagállami eljárások áttekintése és értékelése), a JRC (Közös Kutatóközpont) által kiadott tudományos és műszaki jelentés, EUR 22805 EN-2007.

¹⁶ COM(2006) 232 végleges, Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a talajvédelem kereteinek meghatározásáról, valamint a 2004/35/EK irányelv módosításáról, 2006. szeptember 22.

¹⁷ Ezen túlmenően a javaslatnak a Tanács környezetvédelmi munkacsoportja által módosított jelenlegi változata (6124/1/10 REV 1. sz. dokumentum, 2010. március 4.) úgy rendelkezik, hogy a Bizottság felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat fogad el a talajszennyezettségi kockázatelemzés közös technikai elemeiről.

A LEGTÖBB PROJEKT A TÁRGYI EREDMÉNYEK TEKINTETÉBEN UGYAN ELÉRTE A KITŰZÖTT CÉLOKAT, ÁM SZÁMOS ESETBEN A RENDEZETT FÖLDTERÜLET, ILLETVE AZ ÉPÜLETEK TERVEZETT JÖVŐBENI RENDELTESSZERŰ HASZNÁLATA MÉG NEM VALÓSULT MEG

- 26.** Az ellenőrzés keretében vizsgált 27 projekt közül 22 fejeződött be. A 22 befejezett projekt közül:
- 18 teljes mértékben elérte céljait, a projektgazda elvégezte a bontást, a terület megtisztítását, a tereprendezést, az alapvető infrastruktúra kiépítését, valamint az épületek kivitelezését;
 - négy projekt esetében a várt végtermékek készültségi foka 90% és 100% közötti.
- 27.** Azon 13 ellenőrzött projekt esetében, ahol a projektgazda 2011 közepéig potenciális befektetőknek történő értékesítésre szeretne volna előkészíteni a parcellákat (lásd: 3. bekezdés), a parcellák ipari- és irodaépületekkel való átlagos beépítettsége csak 25%-os volt¹⁸. Az épületek kihasználtsága 89%-os volt.
- 28.** Öt projekt esetében a projektgazdák használatra kész épületeket húztak fel. Ezen épületek esetében az átlagos kihasználtság 76%-os volt.
- 29.** Azon ingatlanfejlesztések esetében, amelyeket tetszőleges felhasználók számára történő bérbeadásra alakítottak ki, a kihasználtsági arány kisebb volt, mint a konkrét végfelhasználókat célzó egyedi fejlesztések (pl. a rehabilitációs projekt elindítása előtt megtervezett ipari projektek vagy technológiai parkok) esetében. Az előbbi fejlesztések nagyobb mértékben függenek az általános gazdasági helyzetétől és az állami források elérhetőségétől (lásd: **1. háttérmagyarázat** és **6. fénykép**).

¹⁸ A projektgazdának az értékesítésre kijelölt parcellák további 10%-át sikerült eladnia, de az épületek kivitelezése még nem kezdődött meg.



6. fénykép. Korábbi vegyiművek területén épített használatra kész irodák (Widnes, Egyesült Királyság)

1. HÁTTÉRMAGYARÁZAT

OLYAN FEJLESZTÉS, AMELY AZ INGATLANOK TETSZŐLEGES FELHASZNÁLÓK SZÁMÁRA TÖRTÉNŐ BÉRBEADÁSÁT CÉLOZTA – PÉLDA

A korábbi ipari kikötőben (Barrow-in-Furness, Egyesült Királyság) végzett munkálatok egy 23 hektáros terület rehabilitációját foglalták magukban egy kkv-k számára létrehozott üzleti park kiépítése céljából. A munkák 2010-ben megszakadtak, mert a magán- vagy közszférabeli ipari vagy kereskedelmi végfelhasználóktól származó kötelezettségvállalások hiányában nem álltak rendelkezésre tagállami források a fejlesztés befejezéséhez. A számvévszéki ellenőrzés időpontjában a területen még nem építettek épületeket.

30. Az, hogy az ellenőrzés keretében vizsgált projektekből viszonylag alacsony a rehabilitált barnamezős területeken történő építkezések aránya, számos tényezőnek tudható be. A 2008-ban kezdődött gazdasági visszaesésen kívül ezek a következők:

- egyes rehabilitációs projekteket az új ipari- és irodafejlesztéseket megalapozó megfelelő piacelemzés nélkül hagytak jóvá (lásd: **2. háttérmagyarázat**);
- amennyiben végeztek is piacelemzést, nem fordítottak megfelelő figyelmet annak következtetéseire, különösen az ugyanazon a térségben levő különböző területek közötti verseny kockázatára, vagy arra, hogy a fejlesztések adott esetben nem állnak összhangban a helyi gazdasági-társadalmi körülményekkel (lásd: **3. háttérmagyarázat**).

2. HÁTTÉR MAGYARÁZAT

OLYAN REHABILITÁLT TERÜLETEK, AHOL NEM SIKERÜLT MEGVALÓSÍTANI A VÁRT INGATLANPIACI FORGALMAT – KÉT PÉLDA

Egy korábbi olajfinomító helyén (Braunsbedra, Németország) 2002-ben kezdődött rehabilitációs projekt keretében a rendezésen átesett területnek összesen 50%-át vásárolták meg befektetők, míg egy korábbi fémipari üzem (Halle, Németország) helyén 2003-ban indult projekt esetében ez az arány mindössze 11% volt. A kezdeti támogatási határozat meghozatalakor mindkét esetben előírták a projektgazdák számára annak bemutatását, hogy a rehabilitálandó terület jelentős részére vonatkozóan már kaptak befektetői megkeresést. Az irányító hatóság a projektgazda állításaira támaszkodott a megkeresésekkel kapcsolatban, az előfeltétel ellenőrzésére azonban nem határozott meg precíz kritériumokat.

3. HÁTTÉR MAGYARÁZAT

OLYAN PROJEKTEK, AMELYEK ESETÉBEN NEM FORDÍTOTTAK MEGFELELŐ FIGYELMET A PIACELEMZÉS EREDMÉNYEIRE – KÉT PÉLDA

Egy korábbi fémipari üzem (Barnsley, Egyesült Királyság) helyén zajló projekt egy többszintes, 10 750m²-es alapterületű irodaépület építését irányozta elő. A projektet jóváhagyták, pedig a piacelemzés figyelmeztetett rá, hogy a pályázatban szereplő épülettípusra kicsi a piaci kereslet. Az építkezés 2008 végére befejeződött, de az irodákra bajos volt bérlőket találni. 2010 augusztusában a projektgazda a helyi önkormányzatnak értékesítette az irodaépületet. 2011 márciusában a hatból mindössze két emeleten folyt tevékenység.

Egy korábbi acélműben (Dortmund, Németország) a munkálatok egy technológiai park és más infrastruktúrák kiépítésére irányultak. Az irányító hatóságnak és a Bizottságnak kezdeti értékelésre benyújtott projektdokumentumok olyan problémákra mutattak rá, mint pl. az egyetemtől való távolság, a város más üzleti célú ingatlanjaival várható verseny, valamint az informatikai és mikroszámítógépes rendszertechnológiákra való túlzott célirányosítás egy olyan időszakban, amikor mindkét ágazatot a növekedés lassulása sújtja. A parcellákat 2005 és 2008 között fokozatosan alakították ki és készítették elő az építési munkákhoz. Az irodaépületek felépítése és értékesítése azonban a terveztnél lassabban haladt. 2011 közepéig a rendelkezésre álló területnek mindössze 22%-át értékesítették.

A GAZDASÁGI TEVÉKENYSÉGEK A VÁRTNÁL KEVESEBB MUNKAHELYET TEREMTETTEK

- 31.** A 27 ellenőrzött projekt közül 23 tűzte ki célul a munkahelyteremtést, és 10 projekt esetében álltak rendelkezésre beszámolási adatok. A számvevőszéki ellenőrzés időpontjában a munkahelyteremtés üteme a vártnál kisebb volt, a következők miatt:
- a kitűzött munkahelyteremtési célok teljes megvalósítását hosszabb távon tervezték,
 - az épületek felépítése késedelmet szenvedett (lásd: 20. és 27. bekezdés),
 - a területen kiépülő gazdasági tevékenységek munkaerőigénye a vártnál kisebbnek bizonyult.

MINDEN PROJEKT RENDELKEZETT NÉHÁNY, A FENNTARTHATÓSÁGRA POZITÍV HATÁST GYAKORLÓ FŐBB JELLEMZŐVEL

- 32.** A Számvevőszék által megvizsgált összes barnamezős rehabilitációs projekt rendelkezett néhány olyan fő jellemzővel, amelyek az ilyen területek fenntarthatóságát és a hosszú távú eredményeket elősegítő bevált gyakorlatnak számítanak:
- a területek fejlesztését a területrendezési dokumentumokban szereplő hasznosítási módnak megfelelően végezték, és azok megfelelő infrastrukturális ellátottsággal rendelkeznek közlekedés, csatornázás, valamint információs és kommunikációs technológia szempontjából;
 - egyes területek stratégiai elhelyezkedésűek és trimodális közlekedési hálózathoz kapcsolódnak (közút, vasút, hajó);
 - az új épületek teljesítik a környezetvédelmi előírásokat.
- 33.** A 27 projekt közül 18 az önkormányzat vagy a gazdasági térség integrált fejlesztési tervének részét képezte. A Számvevőszék megállapította: az ellenőrzött projektek még azokban az esetekben is csak szerény hatást gyakoroltak a helyi közösségek foglalkoztatási és képzési lehetőségeire, amikor integrált megközelítést alkalmaztak. Ez annak tudható be, hogy számos ellenőrzésre kiválasztott projekt a csúcstechnológias tevékenységek felé orientálódott és nem annyira a helyi közösségre, mint inkább a teljes városra vagy régióra kívánt hatást gyakorolni. Egyes tagállamokban a regionális hatóságok a helyi közösségekre gyakorolt szerény hatás tudatában terveket készítettek arra, hogy a helyi lakosság élvezhesse a rehabilitáció előnyeit, pl. parkok, kulturális és sportlétesítmények formájában, vagy úgy, hogy támogatást kapjon a kevésbé specializált munkakörökben történő foglalkoztatáshoz és vendéglátó-ipari tevékenységek beindításához.

34. A **4. háttérmagyarázat** példákat mutat be a fenntarthatósági feltételek különösen jó alkalmazására.

¹⁹ Amint azokat a szakterület elismert vezető szereplői, különösen a Világbank, a CABERNET és a NICOLE is szorgalmazzák.

AZ IPARI ÉS KATONAI TERÜLETEK REHABILITÁCIÓJÁRA SZÁNT UNIÓS TÁMOGATÁSOK CÉLIRÁNYÁNAK MEGHATÁROZÁSA MEGFELELŐ KRITÉRIUMOK ALAPJÁN TÖRTÉNT-E?

35. Az ipari és katonai területek eredményes rehabilitációjának kulcsa a tervezési alapelvekre épülő stratégia végrehajtása, valamint az intézkedések fontossági sorrendbe állításához figyelembe veendő környezeti, gazdasági és társadalmi problémák és veszélyforrások alapos ismerete. A fő tervezési alapelvek a következők¹⁹:

- o a barnamezős beruházások előnyben részesítése a zöldmezősökkel szemben,
- o a rehabilitált területek ideiglenes zöldmezős hasznosítása a végleges használatbavétel előtt avégett, hogy a barnamezős területeket ne olyan tevékenységek céljára rendezzék, amelyek nem bizonyulnak célszerűnek.

A FENNTARTHATÓSÁGI FELTÉTELEK KÜLÖNÖSEN JÓ ALKALMAZÁSA – KÉT PÉLDA

A korábbi I. acélművet (Duisburg, Németország) kármentesítést és alapvető infrastruktúrával való ellátást követően trimodális logisztikai központtá fejlesztették. 2011 közepére már majdnem a teljes rendezett területen konténerkezelő és -tároló cégek tevékenykedtek. A hajózható folyó partján elhelyezkedő terület fejlesztése összhangban állt az elsőbbséget élvező üzleti klaszterrel (a logisztikai ágazat). A kikötő ezenkívül együttműködési és kutatási projektekben vesz részt egyetemekkel és kutatóintézetekkel a logisztika területén.

Egy korábbi acél- és fémmű helyén (Plzeň, Cseh Köztársaság) ERFA-támogatással ipari csarnokot építettek. A helyszínt egy konkrét klaszter (fémmegmunkálás) általi hasznosításra szánják, amelyhez a befogadó város jelentős előnyöket nyújt, és ezt további beruházások (az úthálózat és a vasúti kapcsolat fejlesztése) is kiegészítik. A helyszínen tevékenykedő vállalatok az intézmények egész hálózatával működnek szorosan együtt: kutatóintézet, műszaki főiskolák, középiskolák és egy gyermekek számára létrehozott tudományos központ tartoznak ide.

36. A Számvevőszék a következőket vizsgálta:

- a tagállamok rendelkeznek-e barnamezős területek rehabilitációjára szolgáló, a bevált tervezési gyakorlaton alapuló nemzeti, regionális vagy helyi stratégiákkal és a barnamezős területek olyan nyilvántartásával, amely tartalmazza az ilyen területek problémáinak és veszélyforrásainak leírását;
- az uniós alapok elősegítik-e az említett bevált gyakorlat alkalmazását.

MINDEN TAGÁLLAM RENDELKEZIK ELFOGADOTT ELVEKEN ALAPULÓ BARNAMEZŐ-REHABILITÁCIÓS POLITIKÁVAL...

37. A barnamezős politikát minden felkeresett tagállamban főként helyi tervezési eszközök révén valósítják meg, amelyek elősegítik az egyes alapelvek és bevált gyakorlatok alkalmazását.

38. Annak módszerei, hogy a barnamezős rehabilitáció prioritást kapjon a zöldmezős beruházásokkal szemben, a zöldmezős fejlesztési projektek megakadályozása vagy tiltása, valamint barnamezős földterületek ingatlanfejlesztési célból történő rendelkezésre bocsátása. Ehhez több eszköz áll rendelkezésre:

- csak akkor lehet új területeket fejlesztésre kijelölni a földhasználati tervek módosításával, ha a már korábban fejlesztésen átesett földterületek nem használhatók fel, és bizonyított igény van ilyen új területekre;
- felhatalmazzák a helyi hatóságokat a barnamezős területek kisajátítására;
- minden egyes fejlesztéshez tervezési, illetve építési engedélyt írnak elő. Ezek az engedélyek határozzák meg a talajfeltárás és adott esetben a barnamezős területek kármentesítésének feltételeit.

39. A rehabilitált területek ideiglenes zöldmezős hasznosítása az ellenőrzés során felkeresett tagállamokban csak ritkán fordult elő. Ennek ellenére:

- az Egyesült Királyság kormánya mérlegelte ezt az elképzelést a 2008. márciusi ajánlásaiban²⁰, amelyek szerint a barnamezős területek ideiglenes zöldmezős hasznosítását akkor kell ösztönözni, ha azok nem alkalmasak más jellegű fejlesztésre, és ha így enyhíthető az ilyen területek által okozott negatív gazdasági és vizuális hatás.
- Németországban a BBSR²¹ véleménye szerint a barnamezős területeket – legalábbis ideiglenes jelleggel – inkább rekreációs/természetvédelmi, mintsem gazdasági hasznosítás céljából kellene rehabilitálni; a BBSR által elvégzett időszakos felmérések alapján annak ellenére, hogy jelentős alapterületű barnamezős földterületet rehabilitálnak, az ilyen területek száma egyre nő, mivel a használatból kikerülő területek száma és nagysága meghaladja a rehabilitált területekét²².

40. A barnamezős helyszínek rehabilitációját valamennyi felkeresett tagállamban gyakran több akadály is nehezíti. Ilyenek a következők:

- a barnamezős területek kármentesítéséért, illetve rehabilitációjáért felelős közigazgatási szervek pénzügyi forráshiánya;
- nincsenek elégséges információk, pl. a meglévő barnamezős területek nyilvántartásain alapuló regionális stratégiák, sem a nemzeti és uniós forrásokat a kiemelt prioritású területekre összpontosító rendszerek;
- nehézségekbe ütközik a földterületek tulajdonjogának és a kármentesítési felelősségnek a megállapítása;
- ahol a barnamezős területek magántulajdonban vannak, nem feltétlenül esik egybe a helyszínek rehabilitációjával kapcsolatos magán- és közérdek.

41. Az öt felkeresett tagállam közül csak az Egyesült Királyságban (Angliában) számszerűsítették, hogy mennyi barnamezős terület rehabilitálása a cél. 2000 óta a tervezési szabályok meghatároznak általános célokat a barnamezős területek újrahhasznosítására (az összes barnamezős földterület 17%-ának újrahhasznosítása 2010-ig), illetve konkrét célokat a házépítésre vonatkozóan (2008-ig az új lakóépületek 60%-át barnamezős területre kell építeni), a barnamezős területek ipari/üzleti fejlesztési célú újrahhasznosítására azonban nem határoztak meg célokat. A kitűzött célokat nagyrészt elérték²³.

²⁰ *Securing the Future Supply of Brownfield Land: Government Response to English Partnerships' Recommendations on the National Brownfield Strategy* (Barnamezős földterületek jövőbeni kínálatának biztosítása: a kormányzat válasza az angol partnerségeknek a nemzeti barnamezős stratégiával kapcsolatos ajánlásaira), Communities and Local Government, London, 2008. március 4.

²¹ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (az épített környezettel, városi ügyekkel és területfejlesztéssel foglalkozó szövetségi kutatóintézet).

²² Németországban a barnamezős területek tervezett felhasználásának megosztása a következő (2006): 19% természetvédelem, 19% lakóépületek, 62% ipar/kereskedelem. A BBSR kutatói szerint reálisabb lenne az alábbi felosztás: 70% természetvédelem, 20% lakóépületek, 10% ipar/kereskedelem. Dr. Fabian Dosch, BBSR-Bonn. 14. ülés, REFINA Stuttgart, 2007.4.26.

²³ 2002 és 2009 között a barnamezős területek nagysága 20,4%-kal, 40 714 hektárról 33 390 hektárra csökkent. 2009-ben a lakóépületek 77%-át építették barnamezős helyszínekre. *Forrás: Trends in previously developed land and housing stock by Government Office Region (2002, 2009)* (Tendenciák a korábban fejlesztesen átesett területekre és a lakóépületekre vonatkozóan kormányzati régióként 2002 és 2009 között), Homes and Communities Agency.

42. Németországban a területrendezési és környezetvédelmi szabályok nem határoznak meg konkrétan a barnamezős területek rehabilitációjára vonatkozó célokat, a 2002-ben elfogadott szövetségi fenntarthatósági stratégia azonban a céljai között szerepelteti az 1993–1996 közötti időszakra jellemző napi 129 hektáros zöldmezősterület-hasznosításnak a napi 30 hektárra való csökkentését 2020-ig. A legfrissebb statisztikák²⁴ azt mutatják, hogy a németországi földterület-hasznosítás 2006 óta meredeken csökkent. A 2007–2010 közötti időszakban az átlagos érték napi 87 hektár volt.

²⁴ „Nachhaltige Entwicklung in Deutschland Indikatorenbericht 2012” (Fenntartható fejlődés Németországban, 2012-es mutatók), Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, 2012.

...DE NEHEZÍTI A PRIORITÁSOK MEGHATÁROZÁSÁT A TELJES KÖRŰ ÉS MEGFELELŐ – A SZENNYEZETT TERÜLETEKRE IS KITERJEDŐ – BARNAMEZŐS TERÜLET-NYILVÁNTARTÁSOK HIÁNYA

43. A felkeresett tagállamokban több intézkedést is hoztak a barnamezős területek helyi, regionális és országos szintű nyilvántartásainak összeállítására. Ezek a nyilvántartások ugyan nyújtanak némi ismeretet a barnamezős területekkel kapcsolatos helyzetről, ugyanakkor hiányosak, egymással nem összevethetőek, és ahhoz nem tartalmazznak kellő információt, hogy annak alapján az állami beavatkozások szempontjából prioritásokat lehetne felállítani az egyes helyszínek között (lásd: **5. háttérmagyarázat**).

5. HÁTTÉR MAGYARÁZAT

A FELKERESETT TAGÁLLAMOK ÁLTAL A BARNAMEZŐS TERÜLET-NYILVÁNTARTÁSOK ÖSSZEÁLLÍTÁSA ÉRDEKÉBEN TETT INTÉZKEDÉSEK – KÉT PÉLDA

A Cseh Köztársaságban egy 2005 és 2007 között végzett felmérés alapján készítették el az országos barnamezősterület-nyilvántartást, amely összesen 10 326 hektárnyi területen 2 355 barnamezős helyszínt mutatott ki²⁵. A nyilvántartás azonban csak olyan területekről közöl adatokat, amelyek esetében a tulajdonos hozzájárult a nyilvánosságra hozatalhoz, prágai helyszíneket pedig egyáltalán nem tartalmaz. Egy másik adatbázis valamennyi régióból számba vesz barnamezős területeket, de csak a többségben önkormányzati tulajdonúakat (375 helyszínt).

Lengyelországban nincs országos nyilvántartás a barnamezős területekről. Helyi és regionális szinten elérhető bizonyos adatok, de azok egységes adatgyűjtési és -bemutatói módszertan híján nem vethetőek össze egymással. 2005-ben három régió belekezdett a barnamezős területek kísérleti feltérképezésébe, ám az országos barnamezősterület-nyilvántartás kidolgozásával már ebben a korai szakaszban leálltak.

²⁵ Szakértők szerint a Cseh Köztársaságban található barnamezős területek nagysága a valóságban inkább 27 000 és 38 000 hektár között van.

- 44.** Mind az öt felkeresett tagállamban végeznek információgyűjtést a szennyezett és potenciálisan szennyezett területekkel kapcsolatosan. A nyilvántartások azonban szinte soha nem ölelik fel az összes érintett területet, és csak a Cseh Köztársaság és Magyarország esetében állnak rendelkezésre a prioritások meghatározásához szükséges információk (lásd: **6. háttérmagyarázat**).

TÖBBET LEHETNE TENNI A REHABILITÁCIÓVAL KAPCSOLATOS BEVÁLT GYAKORLAT ALKALMAZÁSÁNAK ÖSZTÖNZÉSÉÉRT

- 45.** Bár a strukturális alapokról szóló rendeletek nem tartalmaznak olyan konkrét szabályokat, amelyek ösztönöznék a barnamezős rehabilitációhoz kapcsolódó bevált gyakorlatok alkalmazását, a Számvevőszék megállapította, hogy a tagállamok tettek bizonyos kezdeményezéseket:
- két tagállam esetében a barnamezős rehabilitációs projektek a zöldmezős beruházásokhoz képest kedvezőbb elbírálásban részesülnek a támogatások odaítélési folyamatában;
 - a lengyelországi operatív program esetében az uniós támogatás előfeltételeként integrált területfejlesztési tervet írnak elő;
 - Magyarországon külön kiválasztási kritérium, hogy a projektek miként tervezik enyhíteni a hátrányos társadalmi és gazdasági helyzetet²⁶.

²⁶ A támogatásra való jogosultsághoz a projekteknek legalább 5 000 lakosú településen kellett elhelyezkedni, 40 hektárt meghaladó barnamezős területre kellett vonatkoznia és nyolc közül legalább három gazdasági-társadalmi kritériumot kellett teljesítenie.

6. HÁTTÉRMAGYARÁZAT

A SZENNYEZETT VAGY POTENCIÁLISAN SZENNYEZETT TERÜLETEKET TARTALMAZÓ TAGÁLLAMI NYILVÁNTARTÁSOK – NÉHÁNY PÉLDA

Angliában és Walesben a környezetvédelmi hatóság csak a különösen nagy kockázatú területekről vezet nyilvántartást (2011 közepén 33 helyszín tartozott ide). A nyilvántartást 2007. március 31-e óta nem frissítették. A többi szennyezett terület nyilvántartását a helyi hatóságok végzik.

A Cseh Köztársaságban a szennyezett és potenciálisan szennyezett területeket tartalmazó országos SEKM²⁷ adatbázis korábbi ipari-, katonai- és bányaterületeket, továbbá személtlerakókat stb. tartalmaz. Minden területhez prioritást rendelnek: a legsürgősebb kategóriába azok a területek tartoznak, amelyeknél azonnali kármentesítésre van szükség (130 helyszín). Jelenleg zajlik a szennyezett területek új adatbázisának kidolgozása, a különböző forrásokból származó adatok egységesítésének és a meglévő országos szintű adatbázis aktualizálásának céljával.

Magyarországon 1996 óta van érvényben a szennyezett területekre vonatkozó kármentesítési terv. Ennek fő célja a szennyezett területek azonosítása és a kármentesítés elvégzése annak érdekében, hogy megelőzzék a szennyezés talajvízbe jutását. A terv végrehajtását a vízminőségre potenciális veszélyt jelentő szennyezett területeket tartalmazó nyilvántartás segíti. Minden területet több környezeti és egészségügyi kockázati kritérium szerint rangsorolnak.

²⁷ Systém evidence kontaminovaných míst (Szennyezett területek nyilvántartási rendszere).

AZ EREDMÉNYEK MEGVALÓSÍTÁSA A LEGALACSONYABB KÖLTSÉGGEL JÁRT-E AZ UNIÓS KÖLTSÉGVETÉS SZÁMÁRA?

- 46.** A barnamezős területek rehabilitációja profitszerzési lehetőséget kínál, ezért azok végrehajtása magánbefektetők számára is kifizetődő. Amennyiben a projektek csak elenyésző mértékben nyereségesek, a kockázatokat és a költségeket meg kell osztani a közszféra és magánszféra között, és előfordulhat, hogy teljes mértékben közforrásból kell fedezni a beruházásokat, ha olyan súlyos akadályok merülnek fel, mint pl. a jelentős szennyeződés, a rossz elhelyezkedés vagy a pangó ingatlanpiac. Annak mérlegelésekor, hogy a rehabilitációs projekteket milyen mértékben kell közforrásból támogatni, a közfinanszírozást mindenképp a projekt végrehajtásához szükséges legalacsonyabb mértékre kell leszorítani: a közfinanszírozás ne haladja meg a beruházás költsége és a várhatóan termelt bevételek közötti finanszírozási hiány mértékét²⁸.
- 47.** Annak megállapításához, hogy a vizsgált 27 rehabilitációs projekt alacsonyabb – különösen az uniós költségvetés szempontjából alacsonyabb – költség mellett is megvalósítható lett volna-e, a Számvevőszék megvizsgálta, hogy:
- az uniós hozzájárulással együtt számított állami támogatás mértéke a finanszírozási hiány módszere szempontjából megfelelő volt-e, és hogy a finanszírozási hiányt megfelelően mérték-e fel;
 - a finanszírozási hiány meghatározása során az ingatlanok a projekt költségei között szereplő értéke tükrözi-e a „szennyező fizet” elvet, amely szerint a szennyezőnek kell viselnie a szennyezett területek kármentesítési költségeit;
 - betartották-e az állami támogatásokkal kapcsolatos, a verseny torzulásának megelőzésére szolgáló hatályos szabályokat;
 - a támogatási határozat tartalmazott-e arra az esetre vonatkozó visszafizetési mechanizmust, ha a projekt a támogatás jóváhagyásának időpontjában a vártnál nagyobb bevételt termel.

²⁸ A költségek és a bevételek diszkontálva kerülnek kiszámításra, a különböző készpénzforgalmi ügyletek között eltelt idő figyelembevételével.

NEM MINDEN ESETBEN VIZSGÁLTÁK, HOGY SZÜKSÉG VAN-E ÁLLAMI TÁMOGATÁSRA ÉS UNIÓS FORRÁSOKRA, TOVÁBBÁ...

48. Az ellenőrzés során vizsgált 27 projekt közül:

- 15 projekt esetében a kedvezményezett a Bizottság vagy az irányító hatóság kérésére végezte el a finanszírozási hiány elemzését.
- 12 projekt esetében nem vizsgálták a finanszírozási hiányt. Három projekt esetében méltányolható, hogy nem végeztek ilyen elemzést, hiszen nem számítottak bevételre, mivel vagy csak kármentesítéssel foglalkoztak, vagy pedig parkokat és tartalék földterületeket hoztak létre. Ezekben az esetekben a finanszírozási hiány 100%-osnak tekinthető. A fennmaradó kilenc projekt esetében azonban annak ellenére sem végezték el a finanszírozási hiány vizsgálatát, hogy a projektek a rendezett parcellák és épületek értékesítéséből vagy bérbeadásából bevételt fognak termelni (lásd: **7. háttérmagyarázat**). Amennyiben az említett kilenc esetben elvégezték volna a finanszírozási hiány elemzését, a támogatás – beleértve az uniós források összegét is – alacsonyabb lett volna.

...AZ ELVÉGZETT FINANSZÍROZÁSIHIÁNY-ELEMZÉSEK TERÉN HIÁNYOSSÁGOK MUTATKOZNAK

49. Amennyiben el is végezték a finanszírozási hiány elemzését, a következő hiányosságokra derült fény:

- három olyan esetben, amikor az adott társfinanszírozott projekt egy nagyobb barnamezős terület egy részét érintette, annak ellenére, hogy a strukturális intézkedésekből társfinanszírozták a teljes terület alapvető infrastruktúrájának kiépítését – vagy ugyanannak (2000–2006), vagy a korábbi (1994–1999) programozási időszaknak egy másik projektjéből –, a finanszírozási hiány elemzésekor nem vették figyelembe az ingatlanfejlesztő számára a terület egészéből származó jövedelmet (lásd: **8. háttérmagyarázat**);
- öt olyan esetben, amikor a telekárát beleszámították a bejelentett költségek körébe²⁹, vagy nem történt meg a földterület piaci értékének független értébecslése, vagy nem lehetett megállapítani, hogy a vételár vagy a piaci ár volt-e az alacsonyabb (lásd: **9. háttérmagyarázat**).

²⁹ Ahhoz, hogy a földterület bekerülési értéke az uniós társfinanszírozás kiszámításának alapjául szolgáló költségek között szerepeljen, az nem haladhatja meg a projekt összes költségeinek 10%-át, továbbá közvetlen kapcsolatnak kell fennállnia a földvásárlás és a társfinanszírozott projekt céljai között, valamint független ingatlanbecslőtől vagy arra felhatalmazott hivatalos testülettől származó tanúsítványra van szükség annak bizonyításához, hogy az így feltüntetett költség nem haladja meg a piaci értéket. Lásd: a Bizottság 2004. március 10-i 448/2004/EK rendelete a strukturális alapok által társfinanszírozott tevékenységek kiadásainak támogathatósága tekintetében az 1260/1999/EK tanácsi rendelet alkalmazása részletes szabályainak megállapításáról szóló 1685/2000/EK rendelet módosításáról és az 1145/2003/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 72., 2004.3.11., 66. o.).

7. HÁTTÉR MAGYARÁZAT

TELJES MÉRTÉKBEN KÖZFINANSZÍROZOTT, VALÓSZÍNŰSÍTHETŐEN JÖVEDELEMTERMELŐ PROJEKTEK, AMELYEK ESETÉBEN NEM VÉGEZTÉK EL A FINANSZÍROZÁSI HIÁNY ELEMZÉSÉT – KÉT PÉLDA

Egy állami tartalék földterületen (Halton, Egyesült Királyság) az önkormányzat piaci feltételek mellett üzemeltetendő, jövedelemtermelő raktárépületet szándékozott építeni. A rendezés költségeit (földvásárlás és tereprendezés) teljes mértékben közforrásból biztosították, ebből 29%-ot ERFA-társfinanszírozás révén. Ennek ellenére nem végeztek a jövőbeni bevételeket is figyelembe vevő finanszírozásihiány-elemzést.

Egy korábban tervezett, de meg nem valósult atomerőmű (Arneburg, Németország) területének rendezése (lásd: **7. fénykép**) valószínűsíthetően bevételt fog termelni a magántulajdonosnak, mivel a helyszínen trimodális közlekedési infrastruktúra áll rendelkezésre, és ezáltal nagy vonzeróval bír bizonyos iparágak számára. Ennek ellenére nem végeztek el a projekthez kapcsolódó finanszírozási hiány elemzését.

8. HÁTTÉR MAGYARÁZAT

A FINANSZÍROZÁSI HIÁNY ELEMZÉSE A TERÜLETNEK CSAK EGY RÉSZÉT ÉRINTETTE – PÉLDA

Egy korábbi szénbánya/kokszolóüzem (Sheffield, Egyesült Királyság) területének rendezését több ütemben végzik. A terület rendezésének második üteme (több ipari és irodaépület felépítése) a 2000–2006-os időszakban ERFA-támogatásban részesült. Az ERFA-támogatás alapjául szolgáló finanszírozásihiány-elemzés csak a második ütem költségeire és bevételeire korlátozódott, a terület más részein keletkező jövedelmek egészét azonban nem vette figyelembe.

9. HÁTTÉR MAGYARÁZAT

A FÖLDTERÜLETNEK A PROJEKTRÉ TERHELT BEKERÜLÉSI KÖLTSÉGÉT NEM TÁMASZTOTTA ALÁ FÜGGETLEN ÉRTÉKBECSLÉS – KÉT PÉLDA

Egy korábbi külszíni fejtésű bánya (Rotherham, Egyesült Királyság) helyén a fejlesztést köz-magán partnerség keretében hajtották végre, ahol a magánszférabeli partner egyetlen hozzájárulása a földterület volt. A telek 6,7 millió fontot kitevő értékét az ERFA-támogatáshoz kapcsolódó támogatható költségek között tüntették fel. Ez 3,4 millió fonttal magasabb volt, mint az okleveles ingatlanbecslő által meghatározott piaci érték.

A korábbi acélmű helyén (Dortmund, Németország) végzett projektnél a projektgazda által a földterületért fizetett árat beleszámították a projekt költségeibe. Az ERFA-társfinanszírozás odaítélésekor ezt az árat azonban nem hasonlították össze azzal a piaci értékkel, amelyet független ingatlanbecslőnek vagy más engedélyezett hivatalos testületnek kell megállapítania. Az önkormányzat mint a fejlesztési partnerek egyike csak később, 2006-ban készített azt megerősítő jelentést, hogy a vételár megfelelt a piaci értéknek. Az értékelésben azonban a négyzetméterenkénti piaci érték magasabb volt, mint az ugyanebben a térségben található parcellák hivatalos referenciaárjai, és annak ellenére 82 ha területtel számoltak, hogy a helyszínen csak mintegy 40 ha területen terveztek épületeket felhúzni (a fennmaradó részre zöldterületet terveztek).

A HATÓSÁGOK ISMERIK A „SZENNYEZŐ FIZET” ELVET, DE A SZENNYEZŐ EGYETLEN ESETBEN SEM VISELTE A KÁRMENTESÍTÉS TELJES KÖLTSÉGÉT

- 50.** Az EU-Szerződés³⁰ értelmében az Unió környezetvédelmi politikája arra az alapelvre épül, hogy a szennyezőnek kell fizetnie minden általa okozott környezetvédelmi kárért. A „szennyező fizet” elvet valamennyi felkeresett tagállamban már az 1990-es évek óta a környezetvédelmi jogszabályok egyik alapelvéként alkalmazzák. Az elv értelmében a szennyezők, illetve a földtulajdonosok és a bérlők, akiknek kötelességük lett volna megelőzni a talajkárosodást a tulajdonukban álló területen, felelősek a keletkezett károkért. Ezért az állami támogatásokat csak akkor lehet a földterületek kármentesítésének társfinanszírozására felhasználni, ha már minden jogi lehetőséget kimerítettek a „szennyező fizet” elv érvényesítésére, így a közpénzek csak utolsó lehetőségként jöhetnek számításba.
- 51.** Az uniós és egyéb állami támogatásokból finanszírozott kármentesítési munkák elsősorban olyan szennyezett területeket érintenek, amelyek Európa nehézipari és katonai örökségének részei. A legsúlyosabban szennyezett területeknél sok esetben nehézségekbe ütközik a „szennyező fizet” elv gyakorlati alkalmazása. Gyakran lehetetlen a szennyezést eredetileg okozó féltől megkövetelni a kármentesítés fedezését, mivel sok esetben a múltbeli szennyező már nem létezik, illetve az állami tulajdonban levő vállalat volt, vagy a területet speciális feltételekkel magántulajdonos részére értékesítették³¹.
- 52.** Az ellenőrzés során vizsgált, ERFA-támogatásban részesülő projektek mintájában 21 projekt foglalt magában valamilyen kármentesítési munkát. E projektek közül a szennyezésért eredetileg felelős fél egyetlen esetben sem fizette ki a kármentesítés teljes költségét:
- tizenhárom, magáncégek által szennyezett terület esetén a „szennyező fizet” elvet csak részben alkalmazták;
 - hat, állami vállalat által szennyezett terület esetén az új tulajdonos vállalta, hogy állami támogatással elvégzi a terület kármentesítését;
 - két másik, állami vállalat által szennyezett terület esetében az állam teljes felelősséget vállalt a kármentesítésért.

³⁰ Az EUMSZ 191. cikkének (2) bekezdése.

³¹ E feltételek között általában szerepel a szennyezett földterület kármentesítési felelőssége alóli mentesség.

53. Ha a szennyezett földterületet ingatlanfejlesztő részére értékesítik, a terület megfelelő minőségi állapotba hozásához szükséges munkálatokért cserébe gyakran engedményt adnak a vételárból. A fejlesztők azonban néha akkor is megpróbálnak további állami támogatást szerezni a ténylegesen elvégzett kármentesítési munkálatokhoz, ha részesültek ilyen árendegedményben. Amennyiben az ingatlanfejlesztők a vételárból is kapnak kedvezményt és támogatásban is részesülnek a kármentesítési munkákhoz, fennáll a közforrásokból történő kettős finanszírozás kockázata. A hatóságoknak ügyelniük kell erre az esetleges kockázatra.

54. Mindezek miatt az eladók és az ingatlanfejlesztők közötti szerződések igen összetettek: a kármentesítési kérdésekre vonatkozóan árendegedményt, támogatásokat, valamint a környezeti kármentesítés felelősségének megosztásával kapcsolatos részletes megállapodásokat tartalmazhatnak. Ezért igen összetett feladat teljes körűen értékelni ezeket a szerződéseket a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás szempontjából; nem könnyű többek között megállapítani, hogy milyen mértékű uniós támogatásban részesültek a fejlesztők számára már más módon kompenzált kármentesítési munkálatok. A feladatot több tényező nehezíti, többek közt az alábbiak:

- az ingatlanokra vonatkozó megbízható értékbecslés hiánya miatt kétséges mind a piaci ár valós értéke, mind az ingatlanvásárlási szerződésekben adott árendegedmények valós értéke;
- a területek szennyezettségével kapcsolatos részletes értékelések hiánya a kármentesítési költségek alulbecsléséhez vezethet (lásd: **10. háttérmagyarázat**);
- az ingatlanügyletekre vonatkozó megállapodásokban a felek kármentesítési felelősségére vonatkozó rendelkezések nem átláthatóak és nem kellően részletesek.

10. HÁTTÉR MAGYARÁZAT

ALULBECSÜLTÉK A KÁRMENTESÍTÉS KÖLTSÉGEIT, ÍGY UNIÓS ÉS EGYÉB KÖZFORRÁSOKBÓL KELLETT BIZTOSÍTANI A SZÜKSÉGES TOVÁBBI FINANSZÍROZÁST – KÉT PÉLDA

Egy korábbi acélmű helyén (Dortmund, Németország) egy állami szervezet szennyezett földterületet vásárolt a szennyezőtől, egy magánvállalattól. A kármentesítés költségeit a vásárláskor 58 millió euróra becsülték, és az eladó a kármentesítési kötelezettségtől való mentesülésért cserébe ennek az összegnek a felét kitevő árendegedményt (29 millió EUR) nyújtott. A kármentesítés végső költsége 74,8 millió EUR volt (16,8 millió euróval több, mint az árendegedmény alapjául szolgáló összeg). A költségek növekedését az állami szervezet viselte, 25%-os ERFA-támogatással. Ebben az esetben a szennyező a kármentesítés 74,8 millió eurót kitevő teljes költségéből mindössze 29 millió eurót viselt.

Egy korábbi fémmű helyén (Barnsley, Egyesült Királyság) a kármentesítés kezdeti költségét alulbecsülték, és emiatt a teljes költség (és az ERFA-támogatás is) 15%-kal megnőtt.

55. A körülmények illetően összetettsége miatt az ellenőrzött projektek között előfordultak olyanok, amelyeknél nem lehetett egyértelműen megállapítani a földterület és a régi épületek értékét. Ezért az sem zárható ki, hogy esetlegesen túlbecsülték a közforrások iránti igényt. Mivel ezek a tevékenységek akár 85%-os ERFA-társfinanszírozásra is jogosultak, ez a jelenség nem csak az állami, hanem az uniós források számára is gondot jelenthet.

AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOKRA VONATKOZÓ SZABÁLYOK NEM MEGFELELŐ ALKALMAZÁSA

56. A Bizottság és a tagállamok 16 projekt esetében állapodtak meg az állami támogatásokra vonatkozó speciális szabályokról. Ezeket a szabályokat nyolc esetben nem alkalmazták teljes mértékben (lásd: **11. háttérmagyarázat**).

HA A REHABILITÁCIÓS PROJEKTEK A VÁRTNÁL TÖBB BEVÉTELT TERMELNEK, KORLÁTOZOTTAK A KÖZTÁMOGATÁS VISSZAFIZETTETÉSÉNEK LEHETŐSÉGEI

57. A rehabilitációs projektek az eszközök értékesítéséből vagy bérbeadásából származó jövedelmet termelhetnek. Ebben az esetben a közforrásból nyújtott támogatást a bevételek és költségek 20 éves időtartamra vonatkozó becslése alapján kell megállapítani még a támogatás jóváhagyása előtt (lásd: 46. bekezdés).³² A rehabilitációs projekt végrehajtása után a tényleges bevételek és költségek eltérhetnek az eredeti becsléstől. Amennyiben a közforrásból nyújtott támogatások mértékét a tényleges bevételek és költségek figyelembevételével visszamenőlegesen korrigálni kell, adott esetben megállapíthatják, hogy az adott projektnek kevesebb támogatás járt volna. Ennek következtében részben vagy egészben visszatéríthetik a támogatást. Noha a strukturális alapokra vonatkozó rendeletek nem írják elő a finanszírozási hiánynak a tényleges eredményeken alapuló újraértékelését, egyes tagállamok kezdeményezték a támogatási határozatok visszatérítetési rendelkezésekkel történő kiegészítését. Ez a finanszírozásihiány-elemzéssel bíró 15 projekt közül nyolc esetében történt így (lásd: 48. bekezdés). Németországban az újraszámítás során a projekt befejezésétől számított 15 éven belül keletkező bevételeket veszik figyelembe.

58. Amennyiben nem lehetséges előre megbecsülni a bevételt, vagy a projekt várhatóan nem fog bevételt termelni, a strukturális alapokról szóló rendeletek egy rendelkezésének értelmében az irányító hatóságok a 2000–2006-os időszakra vonatkozóan az operatív programok lezárásáig, illetve a 2007–2013-as időszakra vonatkozóan a projekt befejezésétől számított öt éven belül kérhetik a termelt bevétel visszatérítését³³. Tekintve azonban, hogy a rehabilitációs projektek gyakran csak hosszú távon hoznak eredményeket, a jelenleg figyelembe vett öt éves időszak túl rövid.

³² *Guide to Cost Benefit Analysis of Investment Projects* (Útmutató beruházási projektek költség-haszon elemzéséhez), Európai Bizottság, Regionális Politikai Főigazgatóság, 2008. július.

³³ Lásd: a Bizottság 2004. március 10-i 448/2004/EK rendeletének (HL L 72., 2004.3.11., 66. o.). 2. támogathatósági szabálya, valamint az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. július 11-i 1083/2006/EK tanácsi rendelet (HL L 210., 2006.7.31., 25. o.) 55. cikkének (3) bekezdése.

AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOKRA VONATKOZÓ SZABÁLYOK BE NEM TARTÁSA – NÉHÁNY PÉLDA

Az Egyesült Királyság állami támogatásokra vonatkozó szabályai³⁴ szerint amennyiben egy földterület tulajdonosa egyben a projektgazda is, a projektgazda nyereségét le kell vonni az állami pénzügyi támogatás összegéből³⁵. Egy korábbi vegyimű (Widnes, Egyesült Királyság) és egy korábbi szénbánya/kokszolóüzem (Sheffield, Egyesült Királyság) esetén ezt a szabályt azonban nem tartották be, és a projektgazda nyereséghányadát is feltüntették a számításokban. Ezt a regionális fejlesztési ügynökség akkor elfogadhatónak találta, az okleveles ingatlanbecslő által meghatározott szakvélemény azonban a nyereséghányadot nem értékelte, noha azt előírják a vonatkozó állami támogatási szabályok.

Egy korábbi külszíni fejtésű bányája (Rotherham, Egyesült Királyság) területének rehabilitálását köz-magán partnerség keretében végezték el. A magánpartner által apportba adott földterületet a projekt teljes költségének 30%-ára, az állami partner által fizetendő rehabilitációs munkálatokat pedig a költségek 70%-ára becsülték. A parcellák értékesítése során azonban a bevételek 70%-a jutott a magánpartner, és 30% az állami partner számára. Ezáltal a magántulajdonos olyan előnyt szerzett, amely ellentétben állt a vonatkozó állami támogatási rendszer szabályaival.



7. fénykép. Cellulóüzem egy korábban tervezett, de meg nem valósult atomerőmű területén (Arneburg, Németország)

Egy korábban tervezett, de meg nem valósult atomerőmű (Arneburg, Németország)

(lásd: **7. fénykép**) területén a projektgazda (az önkormányzat) finanszírozta egy magánvállalat-csoport tulajdonában levő földterület rehabilitációját azzal a céllal, hogy ipari befektetőket vonzzon a helyszínre. A földtulajdonos 1993-ban vásárolta meg a területet, ahol némi bontási munkát végzett. A rehabilitációs projekt jóváhagyása után a földtulajdonos az eredetileg fizetett árnál jóval drágábban értékesített parcellákat. A vonatkozó állami támogatási rendszer előírásai³⁶ szerint a projektgazda és a tulajdonos közti szerződésnek rendelkeznie kellett volna a földterület értékesítéséből befolyt haszonnak az önkormányzattal való megosztásáról.

³⁴ N 747/A/99 – *Partnership support for regeneration (1): Support for speculative developments* (Partnerségi támogatás a rehabilitációhoz [1]: Spekulatív fejlesztések támogatása) (SG (2001) D/ 286569).

³⁵ Egyes esetekben a becsült nyereséghányad az épületek eladási árának 15%-a plusz az értékesített parcellák értékének 10%-a.

³⁶ Az Európai Bizottság által 2003. július 9-én jóváhagyott N 644 A/B/2002. sz. állami támogatási rendszer, amely a 31. sz. keretrendszerben szereplő szabályokat tükrözi (különösen a II. rész 7. pontja).



8. fénykép. Egy művészeti és kulturális központtá átalakított bezárt erőmű régi épületeinek bontása és felújítása
(Łódź, Lengyelország)

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

ÁLTALÁNOS KÖVETKEZTETÉSEK

- 59.** A megörökölt ipari és katonai területek szennyezettsége továbbra is jelentős gondokat okoz számos tagállamnak. A korábban keletkezett szennyezések megszüntetése és az ilyen helyszínek rehabilitációja valószínűleg továbbra is közforrásokból fog megvalósulni. Számos tagállam számára jelentős finanszírozási forrást jelentenek ezen a téren a strukturális intézkedések.
- 60.** Az uniós támogatásban részesülő projektek általában a tervek szerint valósítják meg az infrastruktúrát. Számos helyszínen azonban a vártnál lassabb az előrehaladás, illetve a munkahelyteremtés.
- 61.** Annak ellenére, hogy a „szennyező fizet” elve átment a köztudatba, a gyakorlati nehézségek miatt gyakran végül – az uniós strukturális intézkedések támogatásával – mégis a hatóságok viselik a kármentesítési munkák jelentős részének költségeit; a számvevőszéki ellenőrzés során vizsgált esetekben a szennyező egyetlen alkalommal sem állta a kármentesítés teljes költségét.
- 62.** A finanszírozási hiány elemzése – amennyiben sor kerül ilyenre – gyakran nem elég megalapozott, és a támogatási határozatok nem mindig tartalmaznak visszatérítetési rendelkezéseket.
- 63.** Bár a tagállamokban végzett rehabilitációs tevékenységeknél érvényre jutnak egyes bevált gyakorlatok és alapelvek, a helyszíneken felmerülő problémák mértékével kapcsolatos viszonylagos információhiány miatt a legtöbb figyelmet igénylő területeken még javításra szorul a beavatkozási prioritások meghatározása.



9. fénykép. A talajban levő szennyeződés eltávolítására használt, fröccsöntött műanyag golyókat tartalmazó cső (Dunaújváros, Magyarország)

AZ IPARI ÉS KATONAI TERÜLETEK REHABILITÁCIÓJÁRA VONATKOZÓ CÉLOK ELÉRÉSE

- 64.** A legtöbb projekt a tárgyi eredmények tekintetében elérte a kitűzött célokat. A kivitelezett kármentesítési munkák tanúsítása azonban nem mindig megfelelő, és nagy eltérések mutatkoznak az egyes tagállamok között a talajszennyezettségi kimutatási határértékek terén. A Bizottság javaslatot tett a talajvédelem kereteinek meghatározásáról szóló irányelvre (lásd: 22–25. bekezdés).
- 65.** Az ellenőrzés idején a legtöbb projekt szerény eredményeket tudott felmutatni a gazdasági tevékenység és foglalkoztatás terén. A gazdasági visszaesés az elért eredményekre is hatással volt, és a társfinanszírozott fejlesztések szükségességét nem támasztották alá kellően piaci elemzésekkel. Azokon a területeken mutatkoztak a legjobb eredmények, ahol a rehabilitációt egyértelmű és testre szabott, az általánosan elfogadott bevált gyakorlatoknak megfelelő integrált fejlesztési terv keretében végezték (lásd: 26–34. bekezdés).

1. AJÁNLÁS

A Számvevőszék azt javasolja, hogy a tagállamok:

- a) írják elő, hogy a barnamezős rehabilitációs projektek az érintett város vagy térség integrált fejlesztési tervének részét képezzék;
- b) kérjék fel a projektgazdákat piacelemzés végrehajtására és arra, hogy vegyék figyelembe a barnamezős területek lehetséges jövőbeni hasznosítására vonatkozó megfelelő, integrált fejlesztési terven alapuló lehetőségeket;
- c) gondoskodjanak arról, hogy az elvégzett kármentesítést illetékes hatóság vagy akkreditált testület igazolja.

A Számvevőszék azt javasolja, hogy a Bizottság:

- a) a tagállamokkal együttműködve, tudományos bizonyítékok és a bevált gyakorlatok alapján tegyen javaslatot:
 - i) a szennyezett területek és az általuk jelentett környezeti és egészségügyi kockázatok meghatározására szolgáló uniós szabványokra,
 - ii) egy területspecifikus kármentesítési szabványok meghatározására szolgáló módszertanra a terület végleges hasznosításának figyelembevételével;
- b) mozdítsa elő egy, az operatív programon keresztül megvalósított integrált fejlesztési megközelítés alkalmazását annak előírásával, hogy a társfinanszírozott rehabilitációs projekteknek integrált fejlesztési terv részét kell képezniük.

AZ IPARI ÉS KATONAI TERÜLETEK REHABILITÁCIÓJÁRA NYÚJTOTT UNIÓS TÁMOGATÁS ELOSZTÁSÁNAK KRITÉRIUMAI

66. A rehabilitációt a tagállamokban főként az általánosan elfogadott bevált gyakorlatnak megfelelően végzik, de jelentős akadályok merülnek fel pl. a pénzügyi források hiánya miatt (lásd: 37–42. bekezdés).
67. Az országos nyilvántartások nyújtanak némi információt a barnamezős területekkel kapcsolatos helyzetről, de azok minden felkeresett tagállamban hiányosak, és csak két tagállamban tartalmaznak olyan adatokat, amelyek alapján az állami beavatkozások szempontjából prioritási listát lehet felállítani az egyes helyszínek között (lásd: 43–44. bekezdés).

- 68.** Bár a strukturális alapokról szóló rendeletek nem írnak elő szabályokat arra nézve, hogy ösztönözzék a rehabilitációval kapcsolatos bevált gyakorlatok bizonyos elemeinek alkalmazását, egyes tagállamok támogatják az integrált fejlesztési megközelítést, valamint a zöldmezős beruházások helyett a barnamezős területek újrahasznosítását (lásd: 45. bekezdés).

2. AJÁNLÁS

A Számvevőszék azt javasolja, hogy a tagállamok:

- a) vegyék fontolóra egyértelmű célokat tartalmazó barnamezős-rehabilitációs stratégiák kidolgozását;
- b) segítsék elő a barnamezős területek rehabilitációját; ha nem feltétlenül szükséges, ne végezzenek zöldmezős beruházásokat; ha mégis, akkor pedig írják elő kompenzációs intézkedések alkalmazását;
- c) vegyék fontolóra a fellépést az olyan magántulajdonban levő problémás területekkel kapcsolatban, amelyek tulajdonosai nem teszik meg a szükséges intézkedéseket;
- d) vegyék fontolóra a rehabilitált területek ideiglenes zöldmezős céllal történő gyakoribb hasznosítását;
- e) a regionális, illetve helyi hatóságok számára írják elő a barnamezős és szennyezett területek nyilvántartását; az egyes nyilvántartási listákat legalább tagállami szinten szabványosítani kell, hogy azokat országos szintű nyilvántartássá lehessen összesíteni a barnamezős rehabilitációs és kármentesítési politika végrehajtásának elősegítéséhez;
- f) állítsák össze a szennyezés gyanús barnamezős területek jegyzékét, és osztályozzák azokat a kapcsolódó egészségügyi és környezeti kockázatok szerint. A területeket a rehabilitációhoz prioritás szerint kell csoportosítani, ezáltal is elősegítve az egészség védelméhez és az uniós környezetvédelmi célokhoz (pl. az európai víz-keretirányelv által előírt jó ökológiai állapothoz) hozzájáruló rehabilitációs tervek elkészítését.

A Számvevőszék azt javasolja, hogy a Bizottság és a tagállamok:

- a) támogassák az üzleti parkok kialakításával kapcsolatos bevált gyakorlat alkalmazását, és részesítsék előnyben a barnamezős rehabilitációt a zöldmezős beruházásokkal szemben.

AZ ELÉRT EREDMÉNYEK KÖLTSÉGE

- 69.** Az eredményeket több okból kifolyólag is el lehetett volna érni kevesebb uniós forrás ráfordításával.
- 70.** Jövedelmet termelő projektek esetén az állami támogatást nem minden esetben támasztotta alá finanszírozásihiány-elemzés, és még akkor is hiányosságok merültek fel, ha a finanszírozási hiányt felmérték (lásd: 48–49. bekezdés).
- 71.** Ha végeztek is finanszírozásihiány-elemzést, a támogatási határozat nem minden esetben tartalmazott visszatérítetési rendelkezést arra az esetre, ha a projekt a vártnál több bevételt termelne, és ezt a strukturális alapokról szóló rendeletek sem írják elő. Amennyiben nem lehetséges előre megbecsülni a bevételt, vagy a projekt várhatóan nem fog bevételt termelni, a strukturális alapokról szóló rendeletek lehetővé teszik az irányító hatóságok számára, hogy a projekt által termelt bevétel visszatérítését kérjék. Tekintve azonban, hogy a rehabilitációs projektek gyakran csak hosszú távon hoznak eredményeket, a bevételek szempontjából jelenleg figyelembe vett ötéves időszak túl rövid (lásd: 57–58. bekezdés).
- 72.** Bár a „szennyező fizet” elv megtalálható a tagállamok jogrendjében, azt nem alkalmazták teljes mértékben, így nemzeti, valamint uniós forrásokból fedezték a környezeti kármentesítés költségeinek egy részét. A szennyezők, földtulajdonosok és ingatlanfejlesztők közötti megállapodások sok esetben nem elég átláthatóak, és nem minden esetben lehet megállapítani, hogy a szennyezők ténylegesen mekkora mértékben viselték a kármentesítési munkák költségeit (lásd: 50–55. bekezdés).
- 73.** A tagállamok hatóságai nem alkalmazták teljes mértékben az állami támogatásokra vonatkozó szabályokat (lásd: 56. bekezdés).

3. AJÁNLÁS

A Számvevőszék azt javasolja, hogy a tagállamok:

- a) alaposan mérjék fel minden projekt esetében a finanszírozási hiányt;
- b) írják elő: az egyes rehabilitációs projektek esetében vizsgálják meg egyértelműen, hogy a „szennyező fizet” elvet milyen mértékben lehet alkalmazni, és az alapelv alkalmazását szabják az uniós támogatások feltételéül;
- c) a Bizottsággal együtt elfogadott állami támogatási rendszerek minden rendelkezését alkalmazzák;
- d) végezzenek részletes ellenőrzéseket annak megakadályozására, hogy olyan terület is rehabilitációs támogatásban részesüljön, amelyre a projektgazda már engedményt kapott a vételárból. E célból a hatóság rendelkezzen megbízható becsléssel a földterület piaci értékére vonatkozóan és a rehabilitációs munkálatok valószínűsíthető költségeinek realisztikus elemzésével, továbbá a földvásárlás feltételei és az esetleges árengedmény legyen átlátható feltételekkel meghatározva;
- e) minden, rehabilitációs projektre vonatkozó támogatási határozatban szerepeltessenek olyan visszatérítetési rendelkezést, amely lehetővé teszi a projektek pénzügyi teljesítményének hosszabb időtartam (például 15 év) során történő újraértékelését az eközben felmerülő fejlemények fényében, és amennyiben a projektek a vártnál nagyobb bevételt termeltek, tegyék lehetővé a támogatás részben vagy egészben történő visszafizettetését. A Bizottság kövesse nyomon az említett visszafizetési rendelkezések alkalmazását.

A Bizottság:

- a) vegye fontolóra közös alapelvek meghatározását a „szennyező fizet” elv alkalmazására azokban az esetekben, amikor a szennyezés még ennek az elvnek a jogszabályba ültetése előtt történt;
- b) emlékeztesse a tagállamok irányító hatóságait arra a kötelezettségükre, hogy meg kell határozniuk minden, esetlegesen bevételt termelő projekt finanszírozási hiányát és alkalmazniuk kell az állami támogatásokra vonatkozó minden hatályos szabályt.

Ezt a jelentést Harald NOACK számvevőszéki tag elnökletével a II. kamara a 2012. december 12-i ülésén, Luxembourgban fogadta el.

a Számvevőszék nevében



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
elnök



10. fénykép. Közúti infrastruktúra építéséhez előkészített munkaterület egy korábbi szénbánya meddőhányóinak helyén (Jaworzno, Lengyelország)

STRUKTURÁLIS INTÉZKEDÉSEKBŐL SZÁRMAZÓ, IPARI ÉS KATONAI TERÜLETEK REHABILITÁCIÓJÁRA SZÁNT FORRÁSOK (2000–2006-OS¹ ÉS 2007–2013-AS IDŐSZAK)

Strukturális intézkedésekből származó, ipari és katonai területek rehabilitációjára szánt források (2000–2006)				Strukturális intézkedésekből származó, ipari és katonai területek rehabilitációjára szánt források (2007–2013)			
Tagállam	Hely a rangsorban	Ráfordítás (EUR)	%	Tagállam	Hely a rangsorban	Ráfordítás (EUR)	%
Németország	1	645 490 864	28,7	Magyarország	1	475 191 832	14,0
Egyesült Királyság	2	574 288 905	25,5	Cseh Köztársaság	2	372 290 509	11,0
Franciaország	3	195 305 373	8,7	Németország	3	335 518 228	9,9
Hollandia	4	160 821 924	7,2	Románia	4	316 430 710	9,3
Portugália	5	156 012 908	6,9	Olaszország	5	298 355 961	8,8
Olaszország	6	143 383 095	6,4	Lengyelország	6	278 413 953	8,2
Belgium	7	65 421 025	2,9	Portugália	7	191 960 262	5,7
Görögország	8	55 655 389	2,5	Egyesült Királyság	8	178 957 047	5,3
Spanyolország	9	54 873 962	2,4	Spanyolország	9	177 403 701	5,2
Cseh Köztársaság	10	46 073 161	2,0	Észtország	10	138 045 325	4,1
Lengyelország	11	43 940 360	2,0	Szlovénia	11	130 400 000	3,8
Magyarország	12	28 773 946	1,3	Bulgária	12	108 322 014	3,2
Finnország	13	18 104 950	0,8	Franciaország	13	90 193 437	2,7
EU régióközi	14	17 035 874	0,8	Belgium	14	62 048 204	1,8
EU határokon átnyúló	15	13 996 478	0,6	Lettország	15	49 000 000	1,4
Lettország	16	11 414 454	0,5	Málta	16	48 280 000	1,4
Luxemburg	17	10 019 687	0,4	EU határokon átnyúló	17	47 801 926	1,4
Szlovénia	18	2 924 609	0,1	Hollandia	18	28 799 000	0,8
Málta	19	2 539 367	0,1	Görögország	19	26 295 000	0,8
Észtország	20	1 712 389	0,1	Ciprus	20	16 150 000	0,5
Ausztria	21	674 726	0,0	Litvánia	21	14 501 892	0,4
				Luxemburg	22	3 786 550	0,1
				Finnország	23	2 071 886	0,1
EU ÖSSZESEN		2 248 463 446	100,0	EU ÖSSZESEN		3 390 217 437	100,0

¹ Az EU-10 tagállamok 2000–2006-os időszakra vonatkozó értékei 2004-től kezdődően szerepelnek.

Forrás: a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság adatai (2010.12.31.).

II. MELLÉKLET

A 27 ELLENŐRZÖTT PROJEKT BŐL ÁLLÓ MINTA

			EU által társfinanszírozott projekt befejeződött?	ERFA-társfinanszírozás (millió EUR)	Cél a munkahelyteremtés?	ERFA által finanszírozott rehabilitációs munkák					Rehabilitáció tervezett eredménye / jövőbeni használat			
						Kármentesítés / stabilizálás	Tereprendezés	Régi épületek bontása / felújítása	Utak, közművek és más infrastruktúra	Földterület parcellázása értékesítésre vagy bérbeadásra	Használatra kész épületek kivitelezése	Ipari vagy kereskedelmi felhasználásra szánt terület vagy épületek	Közfelhasználásra szánt terület és épületek	Közpark létesítmények
Csak kármentesítés	Korábbi uránfeldolgozó üzem**	Mydlovary (CZ)	I	18,50		√		√						√
	Korábbi szénbánya / vegyi hulladék	Berhida-Peremarton (HU)		16,83		√								√
	Acélmű	Dunaújváros (HU)	I	2,93	I	√								√
	Korábbi robbanószer-gyár	Berhida-Peremarton (HU)		0,06	I	√					√			
Csak rendezési munkák	Korábbi acél- és fémművek	Pilsen (CZ)	I	1,36	I			√			√			
	Számítástechnikai gyár	Brno (CZ)	I	0,43	I			√			√			
	Korábbi olajfinomító	Braunsbedra (DE)	I	6,32	I			√	√	√	√			
	Nem megvalósult atomerőmű	Arneburg (DE)	I	26,58	I			√	√		√			
	Korábbi szénbánya	Jaworzno (PL)	I	3,32	I		√		√	√	√			
	Állami tartalék földterület	Halton (UK)	I	2,53	I		√		√		√			

II. MELLÉKLET

		EU által társfinanszírozott projekt befejeződött?	ERFA-társfinanszírozás (millió EUR)	Cél a munkahelyteremtés?	ERFA által finanszírozott rehabilitációs munkák						Rehabilitáció tervezett eredménye / jövőbeni használat						
					Kármentesítés / stabilizálás	Tereprendezés	Régi épületek bontása / felújítása	Utak, közművek és más infrastruktúra	Földterület parcellázása értékesítésre vagy bérbeadásra	Használatra kész épületek kivitelezése	Ipari vagy kereskedelmi felhasználásra szánt terület vagy épületek	Közfelhasználásra szánt terület és épületek	Közpark létesítmények	Tartalék (állami vagy magán)			
Kármentesítési és rendezési munkák	Korábbi fémipari üzem	Halle (DE)	1	3,79	1	√			√			√					
	Korábbi szénbánya / koksolóüzem III*	Essen (DE)	1	2,21	1	√		√	√	√		√					
	Szénbánya meddőhányók	Jaworzno (PL)		7,07	1	√	√		√			√					
	Korábbi ipari kikötő I	Barrow-in-Furness (UK)	1	5,89	1	√	√		√	√		√					
	Korábbi ipari kikötő II	Barrow-in-Furness (UK)	1	5,79	1	√	√		√	√		√					
	Korábbi acélmű I	Duisburg (DE)	1	15,21	1	√	√	√	√			√					
	Korábbi cinkmű II	Duisburg (DE)	1	20,90	1	√	√	√	√			√					
	Korábbi acélmű*	Dortmund (DE)	1	30,32	1	√	√	√	√	√		√					
	Korábbi szénbánya / koksolóüzem I*	Essen (DE)	1	12,79	1	√	√	√	√		√		√	√			
	Korábbi szénbánya / koksolóüzem II*	Essen (DE)		3,02		√	√		√					√			
	Korábbi katonai barakkok, illetve akkumulátorgyár	Marcali (HU)	1	3,02		√	√	√	√		√			√			
	Korábbi erőmű*	Łódź (PL)		20,61	1	√	√	√	√		√	√					
	Korábbi külszíni fejtésű bánya I	Rotherham (UK)	1	4,51	1	√	√	√	√	√		√					
	Korábbi külszíni fejtésű bánya II	Rotherham (UK)	1	5,22	1	√	√	√	√	√							
	Korábbi szénbánya / koksolóüzem	Sheffield (UK)	1	10,33	1	√	√	√	√	√	√	√					
	Korábbi fémipari üzem	Barnsley (UK)	1	8,81	1	√	√	√	√	√	√	√					
	Korábbi vegyiművek	Widnes (UK)	1	2,53	1	√	√		√	√	√	√					

Megj.: Kohéziós Alap (**) projektek vagy „ERFA-nagyprojektek” (*), amelyekhez az Európai Bizottság előzetes jóváhagyására volt szükség.

Forrás: Az operatív programok végrehajtási zárójelentései a 2000–2006-os programozási időszak projektjei esetében; támogatási határozatok a 2007–2013-as programozási időszak projektjei esetén. Az eredetileg nemzeti pénznemekben megadott összegeket az Európai Központi Bank megfelelő programozási időszakra vonatkozó árfolyamán számítottuk át euróra.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

ÖSSZEFOGLALÓ

I.

A katonai és ipari területek – más néven barnamezők – rehabilitációja szervesen hozzátartozik az adott régió vonzerejének növeléséhez, ugyanakkor a munkahelyteremtéshez is hozzájárul.

III. a)

A tanúsítás bevált gyakorlatnak számít. Mindazonáltal attól, hogy adott esetben elmarad a tanúsítás, illetve eltérések mutatkoznak a tagállami talajszennyezettségi határértékek terén, nem mondható el automatikusan, hogy ne került volna sor megfelelő kármentesítésre és rehabilitációra.

A projektfejlesztésekre mindig gazdasági bizonytalanságok közepette kerül sor. Néhány projekt a gazdasági visszaesés, illetve a tagállami hiánycsökkentés következtében fellépő finanszírozási nehézségek miatt elhúzódott, ez a két jelenség ugyanis átrendezte a közpolitikai prioritásokat. Emellett meg kell jegyezni, hogy a munkahelyteremtés a projekteknek csak hosszú távú célkitűzése.

A közösségi stratégiai iránymutatásokban és az 1828/2006/EK rendelet 44. cikkében szerepel az „integrált városfejlesztési terv” fogalma. A JESSICA pénzügyi tervezőeszközt csak azokban a térségekben lehet alkalmazni, amelyekben ezt a városfejlesztési tervet már kidolgozták. Emellett az 1080/2006/EK rendelet 8. cikke kimondja, hogy az ERFA támogathatja az olyan, integrált és fenntartható stratégiákat, amelyek a városi térségekben koncentráltan jelentkező gazdasági, környezeti és társadalmi problémák kezelésére irányulnak, így többek között a fizikai környezet rehabilitációját és a rozsdáövezetek rehabilitálását.

III. b)

A Bizottság 2006-ban talajvédelmi keretirányelv-javaslatot (COM(2006) 232) terjesztett elő, amelyben meghatározta a „szennyezett terület” fogalmát, és előírta, hogy létre kell hozni a tagállamok területén található szennyezett területek jegyzékét. Mivel a barnamezők jórészt szennyezett területek, így megtörténne ezek azonosítása is. A javaslatot az Európai Parlament 2007 novemberében első olvasatban elfogadta. Most a Tanácsnak kell megállapodnia a közös álláspontról.

A Bizottság a jogi kereten kívül is kezdeményezi a bevált gyakorlatok előmozdítását, például a zöldmezők igénybevétele helyett az elhagyott barnamezők rehabilitációjának támogatását, valamint a földhasználat összehangolását.

III. c)

A Bizottság elismeri, hogy a támogatások mértékének meghatározásánál korábban felmerültek hiányosságok, részben ugyancsak a szabályozási keret következtében. A jelentős nettó bevételt eredményező 2000–2006. évi projektek esetében a legmagasabb társfinanszírozási arányokat az 1260/1999/EK rendelet 29. cikke szerint határozták meg. A 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó rendelet előírta a finanszírozási hiány elemzését.

A 2007 és 2013 közötti időszakban az előre meghatározható bevételek figyelembevétele ágazattól függően 10–30 éves időszakra történik. A környezetvédelmi ágazat esetében a költség-haszon elemzésről szóló útmutató a projekt költségeinek és bevételeinek diszkontálásához 30 éves referencia-időszakot ajánl.

A Bizottság megítélése szerint helyes gyakorlat, hogy az irányító hatóság által kiadott támogatási levélbe visszafizetési záradékot foglalnak bele, és hasznos lenne, ha a tagállamok ezt felvennék tagállami szabályaik közé.

„A szennyező fizet” elv gyakorlati alkalmazása komoly kihívásokkal jár. Sok esetben nem lehet elérni, hogy a szennyezés okozásáért első helyen felelős személy vagy jogalany megfizesse a helyreállítás költségeit, ugyanis az illető vagy már nem létezik, vagy bizonyítani tudja, hogy a szennyezés idején alkalmazandó szabályok szerint járt el.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

IV. a)

A Bizottság egyetért ezzel a tagállamoknak szóló ajánlással, és maga is felszólította már – nemcsak a közösségi stratégiai keretben, hanem a bizottsági rendeletben is – az érintetteket, hogy alkalmazzanak integrált fejlesztési megközelítést.

IV. b)

A bizottsági szolgálatok nemrégiben bizottsági szolgálati munkadokumentumot (SWD(2012) 101 final/2) tettek közzé „Iránymutatás a talajlezárás korlátozásának, csökkentésének és kompenzálásának bevált módjairól” címmel. A dokumentum ismerteti a tagállamokban alkalmazott megközelítéseket, köztük a zöld területek átalakításának megakadályozását és felületük (egy részének) lezárását, valamint a már beépített területek – például a barnamezők – újbóli hasznosítását.

IV. c)

Ami „a szennyező fizet” elvet és az állami támogatásokat illeti, a strukturális alapok 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó szabályozási keretében már érvényesülnek a Számvevőszék észrevételei.

A visszafizetési záradéknak az irányító hatóság által kiadott támogatási levélbe történő belefoglalását illetően a Bizottság úgy véli, hogy ez helyes gyakorlat, és hasznos lenne, ha a tagállamok ezt felvennék tagállami szabályaik közé. A megosztott irányítás elve szerint azonban az irányító hatóságnak kell nyomon követnie a visszafizetési záradék alkalmazását, mivel ő bocsátja ki a támogatási határozatot, és ő követi nyomon a projektek végrehajtását is.

IV. d)

A Bizottság egyetért a Számvevőszék ezen ajánlásával, rámutat ugyanakkor arra, hogy 2006-ban talajvédelmi keretirányelv-javaslatot (COM(2006) 232) terjesztett elő, amelynek elfogadása megteremtené azon uniós szabványok előterjesztésének jogalapját, amelyek a szennyezett terület, az általa hordozott kockázat és a helyreállítási módszerek meghatározására vonatkoznak. A Bizottság hangsúlyozza, hogy a talajvédelemre vonatkozó egyedi uniós jogszabályok elfogadása a társjogalkotókon múlik.

A barnamezők jórészt a városi térségekben találhatók. Az integrált, fenntartható városfejlesztést a Bizottság már jelenleg is támogatja a főbb programjaival és a JESSICA pénzügyi eszköz révén, amely integrált városfejlesztési terv létrehozását szabja feltételül.

A Bizottság emellett nyomatékosan támogatja, hogy a tagállamok kulcselemként építsék be integrált városfejlesztési megközelítésükbe a barnamezők rehabilitációját: a négy városspecifikus beruházási prioritás egyikében ugyanis kifejezetten szerepel a „rozsdávezetek helyreállítása”.

Ez a megközelítés a 2014–2020 közötti időszakban jelentősen erősödni fog.

IV. e)

A Bizottság a jogi kereten kívül is kezdeményezi a bevált gyakorlatok előmozdítását, például a zöldmezők igénybe vétele helyett az elhagyatott barnamezők rehabilitációjának támogatását, valamint a földhasználat összehangolását.

A Bizottság emellett megjegyzi, hogy az általa előterjesztett talajvédelmi keretirányelv-javaslat (COM(2006) 232) előírta a tagállamok területén található szennyezett területek azonosítását.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

BEVEZETÉS

5.

A Bizottság megjegyzi, hogy a 2007. április 30-a (a környezeti felelősségről szóló 2004/35/EK irányelv hatálybalépése) utáni talajszennyezések esetében szigorúan felelősséggel tartoznak a helyreállításáért a veszélyes tevékenységeket folytató gazdasági szereplők. Ezzel kapcsolatban a Bizottság emlékeztetni kíván arra, hogy 2006-ban talajvédelmi keretirányelv-javaslatot (COM(2006) 232) terjesztett elő, amely előírta valamennyi szennyezett terület azonosítását, beleértve a 2007. április előtti szennyezetteket is. A javaslat jelenleg még megvitatás alatt áll a Tanácsban. Az első olvasatot az Európai Parlament 2007. novemberében elfogadta.

6.

Az integrált fejlesztési megközelítés és a barnamezők újbóli hasznosításának előmozdítása tág fogalom¹.

Az integrált fejlesztési megközelítés előmozdításának oka, hogy a városi élet különböző dimenziói – a környezetvédelem, a gazdaság, a társadalom és a kultúra – összefonódtak egymással. Sikeres városfejlesztést csak integrált megközelítés alkalmazásával lehet megvalósítani. A városok fizikai megújulására hozott intézkedések mellett ezért hangsúlyt kell fektetni az oktatást, a gazdaságfejlesztést, a társadalmi befogadást és a környezetvédelmet előmozdító intézkedésekre is.

¹ Lásd az 1080/2006/EK rendelet 8. cikkét és a „Kohéziós politika és a városok – A városok és az agglomerációk hozzájárulása a régiók növekedéséhez és foglalkoztatottságához” című közleményt, COM(2006) 385 végleges.

AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE ÉS CÉLJAI

17.

A projektekre vonatkozó dokumentációt a nagyprojektek kivételével nem a Bizottság, hanem a tagállami irányító hatóságok őrzik meg.

ÉSZREVÉTELEK

23. Második francia bekezdés

A tanúsítás bevált gyakorlatnak számít. Mindazonáltal attól, hogy adott esetben elmarad a tanúsítás, nem mondható el automatikusan, hogy ne került volna sor megfelelő kármentesítésre és rehabilitációra.

Lásd még az 5. pontban adott bizottsági választ és a 2006. évi talajvédelmi keretirányelv-javaslatra (COM(2006) 232) való hivatkozást.

24.

Nincsenek hatályban olyan harmonizált talajszennyezettségi határértékek és normák, amelyek alapján meg lehetne határozni, hogy egy-egy terület jelentős kockázatot jelent-e a környezetre és az emberi egészségre nézve, továbbá jelenleg a „szennyezett terület” fogalma sincs uniós szinten harmonizáltan meghatározva. A Bizottság 2006-ban talajvédelmi keretirányelv-javaslatot (COM(2006) 232) terjesztett elő, amelyben meghatározta a „szennyezett terület” fogalmát, és előírta, hogy létre kell hozni a tagállamok területén található szennyezett területek jegyzékét. Az irányelv elfogadása megteremtené a szükséges jogalapot – amennyiben ez szükségesnek bizonyulna és miután lezajlott a tagállamokkal történő információcsere – a talajszennyezettséggel járó kockázatok értékelését szolgáló, az elfogadható kockázati szintre semmilyen hatást nem gyakorló közös uniós technikai elemek elfogadásához.

Lásd még az 5. pontra adott bizottsági választ.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

26.

A Bizottság örömmel veszi tudomásul, hogy a huszonkét ellenőrzött projekt közül húsz esetében teljes mértékben vagy nagy mértékben (>90%) sikerült elérni a tervezett eredményeket.

27.

A barnamezős rehabilitációs projektek esetében a várt eredmények elérése igen sok időt vesz igénybe.

1. háttérmagyarázat

A korábbi ipari kikötő (Barrow-in-Furness, Egyesült Királyság) jól példázza, milyen nehéz a gazdasági válság közepette a projekteket végrehajtani.

2. háttérmagyarázat

A korábbi olajfinomító (Braunsbedra, Németország) esetében a finanszírozást a rehabilitációs területre vonatkozó marketinglehetőségek felkutatásának feltételéhez köthették. Az irányító hatóság azonban a finanszírozás jóváhagyásakor még sohasem számolhat az évek múlva bekövetkező eseményekkel. Bármilyen kritériumokat határoz is meg, csak egyetlen dolgot tud ellenőrizni: a marketingkutatás hihetőségét.

3. háttérmagyarázat

A korábbi fémipari üzem (Barnsley, Egyesült Királyság) – a regionális fejlesztési terv megfogalmazása szerint „újjaszülő város” – jól példázza, milyen nehéz a gazdasági válság közepette a projekteket végrehajtani. Az ERFA célkitűzései között szerepel a területek vonzerejének növelése, ezt azonban nem mindig lehet számszerűsíteni.

A korábbi acélmű (Dortmund, Németország) esetében a projekt végrehajtása részben olyan külső tényezőkön múlik, amelyeket sem a tagállam, sem a Bizottság nem tud befolyásolni. Az, hogy 2011 közepéig csak a rendelkezésre álló terület 22%-át sikerült értékesíteni, a gazdasági válságnak tudható be.

31.

A barnamezős rehabilitációs projektek esetében igen sok időt vesz igénybe az eredmények és hatások elérése. A munkahelyteremtés hosszú távú célkitűzés, különösen, ha a projektek a gazdasági tevékenységek környezetének javítására irányulnak.

32.

A Bizottság örömmel veszi tudomásul a Számvevőszék megállapításait.

38.

A bizottsági szolgálatok nemrégiben bizottsági szolgálati munkadokumentumot (SWD(2012) 101 final/2) tettek közzé „*Iránymutatás a talajlezárás korlátozásának, csökkentésének és kompenzálásának bevált módjairól*” címmel. A dokumentum ismerteti a tagállamokban alkalmazott megközelítéseket, köztük a zöld területek átalakításának megakadályozását és felületük (egy részének) lezárását, valamint a már beépített területek – például a barnamezők – újbóli hasznosítását.

39.

A Bizottság megjegyzi, hogy az öt ellenőrzött tagállam közül legalább kettőben voltak hatályos rendelkezések a rehabilitált barnamezők ideiglenes zöldmezős hasznosításának előmozdítására.

40.

A Bizottság megjegyzi, hogy a projektek végrehajtását mindig befolyásolják a tagállami és a regionális költségvetések korlátai, továbbá az, hogy létezik-e barnamezőkre vonatkozó nyilvántartás, illetve mennyire kiszámíthatók a földtulajdoni viszonyok.

40. Második francia bekezdés

A Bizottság megjegyzi, hogy a talajvédelmi keretirányelv-javaslat (COM(2006) 232) előírta a tagállamok területén található szennyezett területek azonosítását és a jegyzék nyilvánosságra hozatalát (lásd még a 24. pontra adott bizottsági választ). Mivel a barnamezők jórészt szennyezett területek, egyúttal megtörténne ezek azonosítása is.

43.

A Bizottság hivatkozik a 24. és 40. pontban adott válaszára: megjegyzi, hogy a talajvédelmi keretirányelv-javaslat előírta a tagállamok területén található szennyezett területek azonosítását és a jegyzék nyilvánosságra hozatalát.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

5. háttérmagyarázat

Lengyelország esetében vannak ugyan helyi kezdeményezések, de az országos nyilvántartás létrejöttével minden bizonnyal hatékonyabbá válna a rangsorolás.

A lengyel kormány által 2012 márciusában elfogadott „Nemzeti térségfejlesztési koncepció 2030” ugyanakkor biztosítani fogja a tervezés összehangolását és az újjáéledő területekre irányuló integrált megközelítés alkalmazását.

44.

A Bizottság hivatkozik a 43. pontban adott válaszára.

6. háttérmagyarázat

A Bizottság hivatkozik a 40. pont második francia bekezdésére adott válaszára.

45.

Az ERFA-ból társfinanszírozandó projektek kiválasztási feltételeit az egyes programok monitoringbizottságai határozzák meg. A Bizottság ösztönzi, hogy a kiválasztási feltételek között olyan fogalmak szerepeljenek, mint a hozzáadott érték, az összességében előnyös ár és a környezeti fenntarthatóság, valamint ajánlja a bevált gyakorlatok alkalmazását.

A Bizottság a jogi eszközökön túlmenően különböző kezdeményezéseket indít az e tekintetben bevált gyakorlatok előmozdítására. A „Kohéziós politika és a városok – A városok és az agglomerációk hozzájárulása a régiók növekedéséhez és foglalkoztatottságához” című közleményében (COM(2006) 385 végleges) például ösztönzi az elhagyatott barnamezők rehabilitációját a zöldmezők hasznosítása helyett, valamint támogatja a földhasználat és a kohéziós politikák összehangolását a városok terjeszkedésének közben tartása érdekében. A Bizottság szolgálatai emellett szakértői jelentés készítését szervezték meg a 2010. évi „Régiók a gazdasági változásért” konferencia barnamezők és barnamezős épületek újbóli hasznosításáról szóló műhelytalálkozásának eredményeiről, ami bevált gyakorlatnak mondható. A dokumentumot az interneten is közzétették.

45. Első francia bekezdés

A projektek itt ismertetett rangsorolása és az egyes projektekre eső uniós finanszírozás mértékének meghatározása a programhatóságok hatáskörébe tartozik.

48. Második francia bekezdés

A Bizottság elismeri, hogy a támogatások mértékének meghatározásánál korábban felmerültek hiányosságok, részben ugyancsak a szabályozási keretek következtében. A jelentős nettó bevételt eredményező 2000–2006. évi projektek esetében a legmagasabb társfinanszírozási arányokat az 1260/1999/EK rendelet 29. cikke szerint határozták meg. A 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó rendelet előírta a finanszírozási hiány elemzését.

7. háttérmagyarázat

Az állami tartalék földterület (Halton, Egyesült Királyság) esetében el kell mondani, hogy a 2000 és 2006 közötti időszakban nem alkalmazták ugyanígy a 2007 óta alkalmazott finanszírozási hiány elemzésének módszerét. Mivel az ERFA-ból biztosított társfinanszírozás nem éri el az 1260/1999/EK rendelet 29. cikkében előírt legmagasabb intervenció arányt, tehát az alkalmazandó szabályozásnak megfelelően igenis figyelembe vették a potenciálisan eredményezett bevételt.

A korábban tervezett atomerőmű (Arneburg, Németország) esetében el kell mondani, hogy a 2000 és 2006 közötti időszakban nem alkalmazták ugyanígy a 2007 óta alkalmazott finanszírozási hiány elemzésének módszerét (lásd az 1260/1999/EK rendelet 29. cikkének (4) bekezdését).

49.

A Bizottság elismeri, hogy a támogatások mértékének meghatározásánál korábban felmerültek hiányosságok, részben ugyancsak a szabályozási keret következtében. A jelentős nettó bevételt eredményező projektek esetében a legmagasabb társfinanszírozási arányokat a felsorolt három esetre alkalmazandó 1260/1999/EK rendelet 29. cikkének (4) bekezdése szerint határozták meg. A finanszírozási hiány elemzésének módszerét a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó rendelet írta elő.

49. Első francia bekezdés

A Bizottság megjegyzi, hogy azon 15 ellenőrzött projekt közül, amelyeknél a kedvezményezett elvégezte a finanszírozási hiány értékelését, nyolc esetében a Számvevőszék nem emelt kifogást az ugyanazon fejlesztő által más fejlesztéseknél esetlegesen máshol eredményezett bevételek tekintetében.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

49. Második francia bekezdés

A földterületek piaci értékét csakugyan független értékbecsléssel kell megállapítani. A Bizottság megjegyzi, hogy a Számvevőszék a 27 ellenőrzött projekt közül 22 esetben nem talált kifogást az értékbecslésben.

8. háttérmagyarázat

A korábbi szénbányával/kokszolóüzemmel (Sheffield, Egyesült Királyság) kapcsolatban lásd a 7. háttérmagyarázatra adott választ.

9. háttérmagyarázat

A korábbi külszíni fejtésű bánya (Rotherham, Egyesült Királyság) esetében a megvásárolt földterületnek az állami támogatási program keretében történő támogathatóságát az 5. sz. szabály (1685/2000/EK rendelet) szerint kellett volna értékelni. Az állami támogatási program esetében a földterületet nullára, illetve bizonyos körülmények között arra az összegre kellett volna értékelni, amely a tényleges vételár és a piaci ár közül az alacsonyabb.

A korábbi acélmű (Dortmund, Németország) kérdését a Bizottság nyomon fogja követni.

50.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 191. cikkének (2) bekezdésében foglalt, „a szennyező fizet” elv a környezetvédelmi politika egyik irányadó elve. Az elvet uniós szinten irányítják, és azokon a környezetvédelmi politika alá tartozó területeken, amelyekre az említett cikk alapján nem fogadtak el uniós jogszabályokat, nincs lehetőség arra, hogy a magánszemélyek közvetlenül az EUMSZ említett cikke alapján kizárhassák a tagállami jog alkalmazását². Másként fogalmazva ez a cikk annyiban kötelező tagállami szinten, amennyiben végrehajtásra kerül uniós szintű másodlagos jogi aktusok – például irányelvek – útján (ilyen például a környezeti felelősségről szóló 2004/35/EK irányelv, a vízpolitikáról szóló 2000/60/EK keretirányelv, a hulladékokról szóló 2008/98/EK keretirányelv, a bányászati hulladékokról szóló 2006/21/EK irányelv stb.).

A környezetvédelem állami támogatásáról szóló közösségi iránymutatás³ szerint amennyiben nincs ilyen uniós szintű másodlagos jogi aktus, „a szennyező fizet” elv végrehajtása annyiban releváns, amennyiben az alkalmazandó tagállami jogban meg van határozva.

² Az Európai Unió Bírósága által a C-378/08. sz. ügyben 2010. március 9-én hozott ítélet 46. pontja.

³ HLC 82., 2008.4.1., 1. o.

51.

Az 50. ponthoz fűzött észrevételeken túlmenően el kell mondani, hogy a bizottsági talajvédelmi keretirányelv-javaslat rendelkezne a gazdátlan területek (azon szennyezett területek, amelyek esetében nem állapítható meg, ki volt „a szennyező fizet” elv értelmében a szennyezésért felelős természetes vagy jogi személy, vagy amelyeknél az adott személy az uniós és a nemzeti jog alapján nem vonható felelősségre, illetve nem kötelezhető a kivizsgálás és a helyreállítás költségeinek viselésére) kivizsgálását és helyreállítását finanszírozó megfelelő gazdasági mechanizmus létrehozásáról.

53.

A Bizottság egyetért azzal, hogy a programhatóságoknak körültekintően kell eljárniuk annak érdekében, hogy minél ritkábban fordulhasson elő az itt leírt kockázat.

54.

Amint a Számvevőszék az 53–55. pontban leírta, az ellenőrzött projektek igen összetettek voltak, különösen ami a szennyezett területek eladói és fejlesztői között megkötött megállapodásokat illeti.

10. háttérmagyarázat

A korábbi acélmű (Dortmund, Németország) kérdését a Bizottság nyomon fogja követni.

55.

A Bizottság mindig javasolja a földterület (és az épületek) értékének független képesített értékbecslő vagy megfelelően felhatalmazott hivatalos szerv által történő felbecslését (az 1685/2000/EK rendelet 5. szabálya).

11. háttérmagyarázat

A korábbi vegyimű (Widnes, Egyesült Királyság) és a korábbi szénbánya/kokszolóüzem (Sheffield, Egyesült Királyság) kérdését a Bizottság nyomon fogja követni.

A korábbi külszíni fejtésű bánya (Rotherham, Egyesült Királyság) esetében az irányító hatóság arról tájékoztatta a Bizottságot, hogy lépéseket tett a Homes and Community Agency (HCA, az új tulajdonos felelős hatóság) értesítésére erről az ügyről.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

57.

A Bizottság megítélése szerint helyes gyakorlat, hogy az irányító hatóság által kiadott támogatási levélbe visszafizetési záradékot foglalnak bele, és hasznos lenne, ha a tagállamok ezt felvennék tagállami szabályaik közé.

A 2000–2006 közötti programozási időszak esetében az 1260/1999/EK rendelet 29. cikkének (4) bekezdése a prioritási célkitűzéstől és a beruházási szektortól függően korlátozta a bevételt eredményező projektekhez nyújtandó uniós hozzájárulást. A 2007–2013 közötti időszak esetében az 1083/2006/EK rendelet 55. cikkének (4) bekezdése közös iránymutatásról rendelkezik a projekt benyújtásakor be nem számított bevételek kezeléséhez. 2008-ban a költség-haszon elemzésről szóló útmutatóban további iránymutatásokat biztosítottak a finanszírozási hiány kiszámításának és a bevételt eredményező projekteknek a szabványosított megközelítésére vonatkozóan. Ez az útmutató valamennyi tagállamra alkalmazandó, de hozzáigazítható az egyedi tagállami feltételekhez. Néhány tagállam ezért saját útmutatót adott ki a költség-haszon elemzésről, így a tagállamok között bizonyos eltérések alakultak ki. A Bizottság a 2007–2013 közötti programozási időszak kezdetén a bevételt eredményező projektekre vonatkozóan egyértelmű és teljes körű útmutatást tett közzé (COCOF 07/0074/09 és 08/0012/02).

58.

A Bizottság megítélése szerint lehetőséget kell adni az irányító hatóságnak arra, hogy azon projektek esetében, amelyeknek jóváhagyásakor nem lehet bevételre számítani, vagy nem lehet megállapítani annak nagyságát, ellenőrizhesse, hogy a projekt a befejezése után eredményezett-e bevételt. A rendeletben említett időszak megfelelő, mivel egyensúlyt teremt a későbbiekben felmerülő esetleges bevételek áttekintésének szükségessége, valamint az irányító hatóság és a kedvezményezettek azon ésszerű elvárása között, hogy a projekteket befejezésükkor lezárhassák.

59.

A katonai és ipari barnamezős helyszínek rehabilitációja jelenti az első lépést az adott régió vonzerejének növelése terén. Mindez az előfeltétele annak, hogy megkezdődjenek a munkahelyteremtő tevékenységek.

60.

Néhány projekt elhúzódott a gazdasági visszaesés következtében fellépő finanszírozási nehézségek miatt, és a munkahelyteremtés e projekteknek csak a hosszú távú célkitűzése.

61.

„A szennyező fizet” elv gyakorlati alkalmazása komoly kihívásokkal jár. Sok esetben nem lehet elérni, hogy a szennyezés okozásáért első helyen felelős személy vagy jogalany megfizesse a helyreállítás költségeit, ugyanis az illető vagy már nem létezik, vagy bizonyítani tudja, hogy a szennyezés idején alkalmazandó szabályok szerint járt el.

62.

A Bizottság megítélése szerint helyes gyakorlat, hogy az irányító hatóság által kiadott támogatási levélbe visszafizetési záradékot foglalnak bele, és hasznos lenne, ha a tagállamok ezt felvennék tagállami szabályaik közé.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

64.

A tanúsítás bevált gyakorlatnak számít. Mindazonáltal attól, hogy adott esetben elmarad a tanúsítás, illetve eltérések mutatkoznak a tagállami talajszennyezettségi határértékek terén, nem mondható el automatikusan, hogy ne került volna sor megfelelő kármentesítésre és rehabilitációra. A Bizottság talajvédelmi keretirányelv-javaslat (COM(2006) 232) tartalmazza a „szennyezett terület” meghatározását, és előírja, hogy létre kell hozni a tagállamok területén található szennyezett területek jegyzékét.

65.

A projektfejlesztésekre mindig gazdasági bizonytalanságok közepette kerül sor, és a gazdasági visszaesés, valamint a tagállami szintű hiánycsökkentés átrendezi a közpolitikai prioritásokat.

A közösségi stratégiai iránymutatásokban és az 1828/2006/EK rendelet 44. cikkében szerepel az „integrált városfejlesztési terv” fogalma. A JESSICA pénzügyi tervezőeszközt csak azokban a térségekben lehet alkalmazni, amelyekben ezt a városfejlesztési tervet már kidolgozták. Emellett az 1080/2006/EK rendelet 8. cikke kimondja, hogy az ERFA támogathatja az olyan, integrált és fenntartható stratégiákat, amelyek a városi térségekben koncentráltan jelentkező gazdasági, környezeti és társadalmi problémák kezelésére irányulnak, így többek között a fizikai környezet rehabilitációját és a rozsdáövezetek rehabilitálását.

1. ajánlás a tagállamok részére

A Bizottság egyetért ezzel a tagállamoknak szóló ajánlással, és maga is felszólította már – nemcsak a közösségi stratégiai keretben, hanem a bizottsági rendeletben is – az érintetteket, hogy alkalmazzanak integrált fejlesztési megközelítést.

1. a) ajánlás a Bizottság részére

A Bizottság egyetért a Számvevőszék ezen ajánlásával, ugyanakkor rámutat arra, hogy 2006-ban talajvédelmi keretirányelv-javaslatot (COM(2006) 232) terjesztett elő, amely megteremtene a jogalapját azon uniós szabványok előterjesztésének, amelyek a szennyezett terület, az általa hordozott kockázat és a helyreállítási módszerek meghatározására vonatkoznak.

Ez az irányelv az egész EU-ban harmonizálná a „szennyezett terület” fogalmát, és többek között kötelezná a tagállamokat a szennyezett területek helyreállítására. Az irányelv lehetővé tenné továbbá, hogy a Bizottság – amennyiben ez szükségesnek bizonyulna és miután lezajlott a tagállamokkal történő információcsere – közös uniós technikai elemeket fogadjon el a talajszennyezéssel járó kockázatok értékelésére.

A Bizottság hangsúlyozza, hogy a részletesebb egyedi uniós talajvédelmi jogszabályok elfogadása a társjogalkotókon múlik.

1. b) ajánlás a Bizottság részére

A barnamezők jórészt a városi térségekben találhatók. A Bizottság az integrált, fenntartható városfejlesztést már jelenleg is támogatja a főbb programjai révén. Ez a megközelítés a 2014–2020 közötti időszakban jelentősen erősödni fog: ekkor a tagállamoknak juttatott ERFA-források legalább 5%-át a fenntartható városfejlesztést szolgáló integrált fellépésekre kell majd fordítani. Az integrált, fenntartható városfejlesztést támogatja a JESSICA pénzügyi eszköz is, amely integrált városfejlesztési terv létrehozását szabja feltételül.

A Bizottság emellett nyomatékosan támogatja, hogy a tagállamok kulcselemként építsék be integrált városfejlesztési megközelítésükbe a barnamezők rehabilitációját: a négy várospecifikus beruházási prioritás egyikében ugyanis kifejezetten szerepel a „rozsdáövezetek helyreállítása”.

Közös válasz a 66. és a 67. pontra

A rehabilitációs projektek végrehajtását mindig befolyásolja a programhatóságok hatáskörén kívül eső külső tényezők, például a tagállami és a regionális költségvetések korlátai, továbbá az, hogy mennyire kiszámíthatók a földtulajdoni viszonyok.

A talajvédelmi keretirányelv-javaslat (COM(2006) 232) előírná a tagállamok területén található szennyezett területek azonosítását és a jegyzék nyilvánosságra hozatalát. Mivel a barnamezők jórészt szennyezett területek, egyúttal megtörténne ezek azonosítása is.

68.

Az ERFA-ból társfinanszírozandó projektek kiválasztási feltételeit a programok irányító bizottságai határozzák meg. A Bizottság ösztönzi, hogy a kiválasztási feltételek között olyan fogalmak szerepeljenek, mint a hozzáadott érték, az összességében előnyös ár és a környezeti fenntarthatóság, valamint ajánlja a bevált gyakorlatok alkalmazását.

A Bizottság továbbá a jogi kereten kívül is kezdeményezi a bevált gyakorlatok előmozdítását, például a zöldmezők igénybevétele helyett az elhagyatott barnamezők rehabilitációjának támogatását, valamint a földhasználat összehangolását.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

2. b) ajánlás a tagállamok részére

A Bizottság emlékeztet arra, hogy a bizottsági szolgálatok nemrégiben bizottsági szolgálati munkadokumentumot (SWD(2012) 101 final/2) tettek közzé „Iránymutatás a talaj-lezárás korlátozásának, csökkentésének és kompenzálásának bevált módjairól” címmel. A dokumentum ismerteti a tagállamokban alkalmazott megközelítéseket, köztük a zöld területek átalakításának megakadályozását és felületek (egy részének) lezárását, valamint a már beépített területek – például a barnamezők – újbóli hasznosítását.

2. ajánlás a Bizottság és a tagállamok részére

A Bizottság továbbá a jogi kereten kívül is kezdeményezi a bevált gyakorlatok előmozdítását, például a zöldmezők igénybevétele helyett az elhagyatott barnamezők rehabilitációjának támogatását, valamint a földhasználat összehangolását.

70.

A Bizottság elismeri, hogy a támogatások mértékének meghatározásánál korábban felmerültek hiányosságok, részben ugyancsak a szabályozási keretek következtében. A jelentős nettó bevételt eredményező 2000–2006. évi projektek esetében a legmagasabb társfinanszírozási arányokat az 1260/1999/EK rendelet 29. cikkének (4) bekezdése szerint határozták meg. A finanszírozási hiány elemzésének módszerét a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó rendelet írta elő.

71.

A Bizottság megítélése szerint helyes gyakorlat, hogy az irányító hatóság által kiadott támogatási levélbe visszafizetési záradékot foglalnak bele, és hasznos lenne, ha a tagállamok ezt felvennék tagállami szabályaik közé. A megosztott irányítás elve szerint azonban a visszafizetési záradék alkalmazását az irányító hatóságnak kell nyomon követnie, mivel ő bocsátja ki a támogatási határozatot, és ő követi nyomon a projektek végrehajtását is.

A Bizottság megítélése szerint lehetőséget kell adni az irányító hatóságnak arra, hogy azon projektek esetében, amelyeknek jóváhagyásakor nem lehet bevételre számítani, vagy nem lehet megállapítani annak nagyságát, ellenőrizhesse, hogy a projekt a befejezése után eredményezett-e bevételt. A rendeletben említett időszak megfelelő, mivel egyensúlyt teremt a későbbiekben felmerülő esetleges bevételek áttekintésének szükségessége, valamint az irányító hatóság és a kedvezményezettek azon ésszerű elvárása között, hogy a projekteket befejezésükkor lezárhassák.

72.

A Bizottság megjegyzi, hogy a programhatóságoknak körültekintően kell eljárniuk annak érdekében, hogy minél ritkábban fordulhasson elő az itt leírt kockázat, amely a szennyezők, a földtulajdonosok és a fejlesztők közötti összetett megállapodásokhoz kapcsolódik.

A Bizottság mindig javasolja a földterület (és az épületek) értékének független képesített értébecslő vagy megfelelően felhatalmazott hivatalos szerv által történő felbecslését (az 1685/2000/EK rendelet 5. szabálya).

73.

A Bizottság egyetért azzal, hogy a tagállami hatóságoknak mindig be kell tartaniuk az állami támogatási szabályokat, hiszen azok a strukturális alapok szabályozási kötelezettségeinek részét képezik.

3. e) ajánlás a tagállamok részére

A Bizottság megítélése szerint helyes gyakorlat, hogy az irányító hatóság által kiadott támogatási levélbe visszafizetési záradékot foglalnak bele, és hasznos lenne, ha a tagállamok ezt felvennék tagállami szabályaik közé. A megosztott irányítás elve szerint azonban a visszafizetési záradék alkalmazását az irányító hatóságnak kell nyomon követnie, mivel ő bocsátja ki a támogatási határozatot, és ő követi nyomon a projektek végrehajtását is.

3. a) ajánlás a Bizottság részére

A „szennyező fizet” elv alkalmazására vonatkozó közös elvek meghatározását illetően a Bizottság el kívánja mondani, hogy megítélése szerint ezek már léteznek.

3. b) ajánlás a Bizottság részére

A Bizottság már végrehajtotta a Számvevőszék ezen ajánlását. Az állami támogatási szabályoknak való megfelelés mindig is jogszabályi előírás volt. A 2007–2013 közötti programozási időszakra vonatkozóan a Bizottság szabályozási kerete előírja a finanszírozási hiány elemzési módszerének figyelembevételét. A Bizottság a tagállamokkal egyetértésben a programozási időszak kezdetén egyértelmű és teljes körű útmutatást tett közzé a bevételt eredményező projektekre vonatkozóan (COCOF 07/0074/09 és 08/0012/02).

Európai Számvevőszék

23/2012. sz. különjelentés

Az uniós strukturális intézkedések sikeresen támogatták-e az ipari és katonai barnamezős területek rehabilitációját?

Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala

2013 – 55 oldal – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-098-8

doi:10.2865/57757

HOGYAN JUTHAT HOZZÁ AZ EURÓPAI UNIÓ KIADVÁNYAIHOZ?

Ingyenes kiadványok:

- az EU-könyvesbolton (EU Bookshop) keresztül (<http://bookshop.europa.eu>),
- az Európai Unió képviselőin és küldöttségein keresztül.
A képviselők és küldöttségek elérhetőségeiről a <http://ec.europa.eu> weboldalon tájékozódhat, illetve a +352 2929-42758 faxszámon érdeklődhet.

Megvásárolható kiadványok:

- az EU-könyvesbolton keresztül (<http://bookshop.europa.eu>).

Előfizetéses kiadványok (az *Európai Unió Hivatalos Lapjának sorozatai, az Európai Bírósági Határozatok Tára stb.*):

- az Európai Unió Kiadóhivatalának forgalmazó partnerein keresztül (http://publications.europa.eu/others/agents/index_hu.htm).

SZERTE EURÓPÁBAN EGYRE TÖBB HASZNÁLATON KÍVÜLI IPARI ÉS KATONAI TERÜLET (ÚGYNEVEZETT BARNAMEZŐS TERÜLET) ESETÉBEN VAN SZÜKSÉG REHABILITÁCIÓS MUNKÁKRA, ÉS E TERÜLETEK SOK ESETBEN SZENNYEZETEK. AZ EMBERI EGÉSZSÉG ÉS A KÖRNYEZET VÉDELME, VALAMINT A VÁROSOK TERJESZKEDÉSÉNEK VISSZAFOGÁSA ÉRDEKÉBEN AZ EU STRUKTURÁLIS INTÉZKEDÉSEKKEL TÁMOGATJA A BARNAMEZŐS TERÜLETEK REHABILITÁCIÓJÁT.

A SZÁMVEVŐSZÉK AZT VIZSGÁLTA, HOGY MEGVALÓSULTAK-E AZ UNIÓ ÁLTAL FINANSZÍROZOTT REHABILITÁCIÓS PROJEKTEK CÉLJAI, HOGY MEGFELELŐ KRITÉRIUMOK ALAPJÁN HATÁROZTÁK-E MEG AZ UNIÓS TÁMOGATÁS CÉLIRÁNYÁT, VALAMINT HOGY AZ EREDMÉNYEK MEGVALÓSÍTÁSA A LEGALACSONYABB KÖLTSÉGGEL JÁRT-E AZ UNIÓS KÖLTSÉGVETÉS SZÁMÁRA.



EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK



ISBN 978-92-9241-098-8

