ISSN 1831-0966

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ

Raportul special nr. 23 2012

AU REUȘIT MĂSURILE STRUCTURALE ALE UE SĂ SPRIJINE CU SUCCES REGENERAREA SITURILOR INDUSTRIALE ȘI MILITARE DEZAFECTATE?

eca 1977 – 2012

RO

Raportul special nr. 23 // 2012

AU REUȘIT MĂSURILE STRUCTURALE ALE UE SĂ SPRIJINE CU SUCCES REGENERAREA SITURILOR INDUSTRIALE ȘI MILITARE DEZAFECTATE?

[prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea paragraf TFUE]

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
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

Raportul special nr. 23 // 2012

Numeroase alte informații despre Uniunea Europeană sunt disponibile pe internet pe serverul Europa (http://europa.eu).

O fișă catalografică figurează la sfârșitul prezentei publicații.
Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2013

ISBN 978-92-9241-106-0
doi:10.2865/59742

© Uniunea Europeană, 2012
Reproducerea textului este autorizată cu condiția menționării sursei.

Printed in Luxembourg

CUPRINS

Puncte

GLOSAR

I-IV SINTEZĂ

1-12 INTRODUCERE

1-3 SITURILE DEZAFECTATE DIN UE

4-6 INTERVENȚIILE UE CARE URMĂRESC REGENERAREA SITURILOR INDUSTRIALE ȘI MILITARE DEZAFECTATE

7-12 MĂSURILE STRUCTURALE PRIN CARE UE COFINANȚEAZĂ REGENERAREA SITURILOR DEZAFECTATE

13-17 SFERA ȘI OBIECTIVELE AUDITULUI

18-58 OBSERVAȚII

18-34 PROIECTELE DE REGENERARE COFINANȚATE DE UE ȘI-AU ATINS OBIECTIVELE?

22-25 REZULTATELE ACȚIUNILOR DE REMEDIERE NU SUNT ÎNTOTDEAUNA CERTIFICATE ÎN MOD CORESPUNZĂTOR

26-30 MAJORITATEA PROIECTELOR ȘI-AU ATINS OBIECTIVELE REFERITOARE LA REALIZĂRILE FIZICE, DAR, ÎN NUMEROASE CAZURI, OCUPAREA PREVĂZUTĂ A TERENURILOR ȘI A CLĂDIRILOR REAMENAJATE NU S-A MATERIALIZAT ÎNCĂ

31 NUMĂRUL DE LOCURI DE MUNCĂ CREATE ÎN CADRUL ACTIVITĂȚILOR ECONOMICE A FOST MAI MIC DECÂT SE ANTICIPA

32-34 TOATE PROIECTELE PREZENTAU ANUMITE CARACTERISTICI-CHEIE CARE AU AVUT UN EFECT POZITIV ASUPRA SUSTENABILITĂȚII LOR

35-45 SPRIJINUL ACORDAT DE UE PENTRU REGENERAREA SITURILOR INDUSTRIALE ȘI MILITARE A FOST DIRECȚIONAT PE BAZA UNOR CRITERII SOLIDE?

37-42 ÎN TOATE STATELE MEMBRE EXISTĂ O POLITICĂ ÎN MATERIE DE REGENERARE A SITURILOR DEZAFECTATE, BAZATĂ PE O SERIE DE PRINCIPII RECUNOSCUTE …

43-44 … DAR STABILIREA PRIORITĂȚILOR ESTE DIFICILĂ ÎN CONDIȚIILE ÎN CARE NU EXISTĂ REGISTRE COMPLETE ȘI CORESPUNZĂTOARE ALE SITURILOR DEZAFECTATE, CARE SĂ INCLUDĂ ȘI SITURILE CONTAMINATE

45 SE POATE FACE MAI MULT PENTRU PROMOVAREA BUNELOR PRACTICI ÎN MATERIE DE REGENERARE

46-58 **REZULTATELE AU FOST OBȚINUTE LA CEL MAI MIC COST PENTRU BUGETUL UE?**

48 NECESITATEA ACORDĂRII UNUI SPRIJIN DIN PARTEA SECTORULUI PUBLIC, INCLUSIV DIN PARTEA UE, NU A FOST ÎNTOTDEAUNA EVALUATĂ …

49 … IAR EVALUĂRILE REALIZATE CU PRIVIRE LA DEFICITUL DE FINANȚARE PREZINTĂ DEFICIENȚE

50-55 AUTORITĂȚILE CUNOSC PRINCIPIUL „POLUATORUL PLĂTEȘTE”, DAR POLUATORUL NU A SUPORTAT ÎN TOTALITATE COSTUL ACTIVITĂȚILOR DE DECONTAMINARE ÎN NICIUNUL DINTRE CAZURILE EXAMINATE

56 NORMELE PRIVIND AJUTOARELE DE STAT NU SUNT APLICATE ÎN MOD CORESPUNZĂTOR

57-58 POSIBILITĂȚILE DE RECUPERARE A SPRIJINULUI DIN PARTEA SECTORULUI PUBLIC ÎN CAZURILE ÎN CARE PROIECTELE DE EGENERARE ADUC VENITURI MAI MARI DECÂT CELE ESTIMATE SUNT LIMITATE

59-73 **CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI**

59-63 **CONCLUZIA DE ANSAMBLU**

64-65 **ATINGEREA OBIECTIVELOR DE REGENERARE A SITURILOR INDUSTRIALE ȘI MILITARE**

66-68 **CRITERIILE DE ALOCARE A SPRIJINULUI UE PENTRU PROIECTELE DE REGENERARE A SITURILOR INDUSTRIALE ȘI MILITARE**

69-73 **COSTUL LA CARE AU FOST OBȚINUTE REZULTATELE**

ANEXA I – FINANȚAREA ACORDATĂ PRIN MĂSURILE STRUCTURALE PENTRU REGENERAREA SITURILOR INDUSTRIALE ȘI MILITARE (PERIOADA 2000-2006 ȘI PERIOADA 2007-2013)

ANEXA II – EȘANTIONUL DE 27 DE PROIECTE AUDITATE

RĂSPUNSURILE COMISIEI

GLOSAR

AEM: Agenția Europeană de Mediu. Membrii AEM sunt cele 27 de state membre ale UE, la care se adaugă Islanda, Liechtenstein, Norvegia, Elveția și Turcia.

Autoritate de management: O autoritate publică națională, regională sau locală sau un organism public ori privat desemnat de statul membru să gestioneze un program operațional.

Beneficiar: Persoană juridică publică sau privată care beneficiază de sprijin prin Fondul european de dezvoltare regională sau prin Fondul de coeziune pentru regenerarea unui sit dezafectat (denumit uneori și „promotor" sau, în prezentul raport, denumit și „dezvoltator"). În numeroase cazuri, după regenerarea sitului, beneficiarul vinde sau închiriază investitorilor parcele de teren sau clădiri.

Fondul de coeziune (FC): Instrument financiar conceput să consolideze coeziunea economică și socială prin finanțarea de proiecte în domeniul mediului și în domeniul transporturilor în statele membre al căror PNB pe cap de locuitor nu depășește 90 % din media de la nivelul UE.

Fondul european de dezvoltare regională (FEDER): Instrument financiar care are drept scop promovarea coeziunii economice și sociale între regiunile Uniunii Europene. Intervențiile FEDER sunt realizate, în principal, prin intermediul programelor operaționale, care cuprind un număr mare de proiecte.

Măsuri structurale: În sensul prezentului raport, intervențiile realizate prin Fondul european de dezvoltare regională și prin Fondul de coeziune.

Metoda deficitului de finanțare: Metodă prin care se urmărește ca proiectele care generează venituri să primească numai resursele publice de care au nevoie, evitându-se astfel suprafinanțările nejustificate. Grantul acordat nu poate depăși diferența dintre costurile actualizate ale proiectului și veniturile nete actualizate obținute în cadrul proiectului.

Parteneriat public-privat: Entitate deținută în comun de sectorul public și de sectorul privat, înființată cu scopul de a desfășura activități de regenerare.

Perioadă de programare: Cadrul multianual în care sunt planificate și executate cheltuielile aferente fondurilor structurale și Fondului de coeziune.

Program operațional: Program aprobat de Comisie care acoperă investiții ce urmează să fie realizate de un stat membru beneficiar al fondurilor structurale; programul ia forma unui ansamblu coerent de priorități cuprinzând măsuri multianuale.

Proiect major: Un proiect pentru care se solicită cofinanțare prin FEDER sau prin FC și al cărui cost total depășește 50 de milioane de euro. Un astfel de proiect include, în mod normal, un ansamblu de lucrări, activități sau servicii destinate să îndeplinească o funcție indivizibilă cu caracter economic sau tehnic precis, care urmărește obiective clar identificate.

Rețeaua de acțiune concertată în domeniul siturilor dezafectate și al regenerării economice (CABERNET): Rețea europeană de experți care abordează problemele ridicate de regenerarea siturilor dezafectate. Rețeaua urmărește să promoveze reabilitarea siturilor dezafectate în contextul dezvoltării durabile prin schimbul de experiențe la nivel european, prin elaborarea de noi instrumente și strategii de gestionare și prin crearea unui cadru pentru coordonarea activităților de cercetare. CABERNET a beneficiat de un sprijin inițial din partea UE prin Al cincilea program-cadru pentru cercetare.

Rețeaua pentru terenurile contaminate de activități industriale din Europa (NICOLE): Un forum care abordează tema gestionării siturilor contaminate din Europa. Forumul urmărește să promoveze cooperarea dintre industrie, mediul academic și furnizorii de servicii cu privire la dezvoltarea și implementarea de tehnologii sustenabile de gestionare a terenurilor contaminate de activități industriale și comerciale. NICOLE a beneficiat de un sprijin inițial din partea UE prin Al patrulea program-cadru pentru cercetare.

Regenerare/remediere/reamenajare: În sensul prezentului raport, regenerarea siturilor industriale și militare poate include două tipuri de acțiuni, în funcție de starea sitului:

(a) remediere: acțiunea de stabilizare a terenului și de îndepărtare, controlare, limitare sau reducere a poluanților din sol, din apele de suprafață, din apele subterane, din vegetație și din clădiri, astfel încât situl degradat să nu mai prezinte vreun risc semnificativ pentru oameni sau pentru mediu, ținându-se seama de utilizarea sa actuală și de utilizarea viitoare aprobată a sitului respectiv;

(b) reamenajare: acțiune întreprinsă pe un sit necontaminat sau ca a doua etapă de activitate desfășurată pe un sit remediat cu scopul de a pregăti terenul și clădirile pentru utilizarea lor finală prevăzută. Reamenajarea poate include demolarea clădirilor vechi, amenajarea peisagistică, parcelarea terenului și instalarea infrastructurilor de bază, cum ar fi infrastructura rutieră și cea de utilități, precum și, în anumite cazuri, lucrări de construcție.

Sit contaminat: Un sit pe care a fost confirmată prezența de origine antropică a unor substanțe periculoase, la un nivel despre care se consideră că prezintă un risc semnificativ la adresa sănătății umane sau a mediului înconjurător. Acest risc se evaluează ținându-se seama de utilizarea curentă a sitului și de utilizarea sa viitoare aprobată. Cele mai des întâlnite categorii de situri contaminate sunt siturile industriale și militare dezafectate, depozitele de deșeuri și terenurile agricole.

Sit dezafectat: Un sit care a fost afectat de utilizarea sa anterioară (în sensul prezentului raport, prin utilizare se înțelege utilizare industrială sau militară) sau de utilizarea anterioară a terenurilor din jur și care este abandonat sau subutilizat și necesită intervenții pentru a putea fi revalorificat. Situl poate fi contaminat sau necontaminat.

Teren neconstruit: Teren subdezvoltat dintr-o zonă urbană sau rurală, care este folosit în scopuri agricole ori de amenajare peisagistică sau este lăsat în stare naturală.

SINTEZĂ

I.
În ultimele decenii, au devenit disponibile din ce în ce mai multe situri industriale și militare abandonate (așa-numitele „brownfields" sau situri dezafectate). Se estimează că, în Europa, numărul acestora variază de la câteva sute în statele membre de mici dimensiuni la câteva sute de mii în statele membre mai mari, cu un trecut industrial bogat. Numeroase situri dezafectate sunt contaminate. UE promovează prin măsuri structurale regenerarea și reutilizarea acestor situri, cu scopul de a proteja sănătatea umană și mediul și de a limita extinderea urbană.

II.
Auditul Curții a urmărit să stabilească dacă obiectivele proiectelor au fost atinse, dacă sprijinul acordat de UE a fost direcționat pe baza unor criterii solide și dacă rezultatele au fost obținute la cel mai mic cost pentru bugetul UE. Curtea a examinat direct performanța a 27 de proiecte de regenerare și a evaluat instrumentele utilizate de statele membre pentru regenerarea siturilor dezafectate, care constituie cadrul pentru intervențiile specifice cofinanțate.

III.
Curtea a formulat următoarele concluzii:

(a) Rezultatele lucrărilor de remediere nu sunt întotdeauna certificate în mod corespunzător și există diferențe mari între valorile naționale stabilite pentru evaluarea gradului de contaminare a solului. Deși majoritatea proiectelor și-au atins obiectivele referitoare la realizările fizice, în numeroase cazuri, ocuparea prevăzută a terenurilor și a clădirilor reamenajate nu s-a materializat, iar numărul de locuri de muncă create a fost sub așteptări. Rezultatele modeste obținute pot fi explicate prin intermediul a doi factori principali: recesiunea economică și lipsa unei analize aprofundate a pieței care să justifice dezvoltarea siturilor respective. În unele cazuri, această analiză exista, dar nu a fost luată în considerare. Toate proiectele prezentau anumite caracteristici-cheie de natură să contribuie la sustenabilitatea lor pe termen lung, dar numai două treimi dintre proiecte făceau parte dintr-un plan integrat de dezvoltare;

(b) În toate statele membre, politica în materie de situri dezafectate este implementată, în principal, prin instrumente de planificare locală, care promovează aplicarea unor bune practici-cheie, cum ar fi regenerarea siturilor dezafectate ca opțiune de preferat utilizării de terenuri neconstruite. Utilizarea provizorie a siturilor dezafectate este rareori promovată. Stabilirea priorităților este însă dificilă în condițiile în care nu există registre complete și corespunzătoare ale siturilor dezafectate, care să includă și siturile contaminate. Regulamentele privind fondurile structurale nu impun cerința unui plan integrat de dezvoltare, iar reutilizarea siturilor dezafectate în locul utilizării de terenuri neconstruite nu beneficiază de un sprijin adecvat;

(c) Rezultatele ar fi putut fi obținute la un cost mai mic pentru bugetele naționale și pentru bugetul UE, dat fiind că, în cazul a nouă proiecte, acordarea grantului nu a fost justificată printr-o evaluare a veniturilor și au fost observate deficiențe în jumătate dintre cazurile în care veniturile au fost evaluate. Costurile remedierii ecologice au trebuit să fie suportate parțial din fonduri naționale și din fonduri ale UE, întrucât principiul „poluatorul plătește" nu a fost aplicat în totalitate și anumite norme privind ajutoarele de stat nu au fost respectate. Dispozițiile regulamentelor privind fondurile structurale și anumite clauze specifice ale deciziilor de atribuire a granturilor pentru proiectele de regenerare nu permit într-o măsură suficientă recuperarea sprijinului acordat de sectorul public în cazul în care proiectele generează venituri mai mari decât cele estimate.

SINTEZĂ

IV.
Curtea recomandă următoarele:

(a) Statele membre ar trebui să solicite promotorilor să realizeze o analiză de piață și să examineze opțiunile relevante de utilizare viitoare posibilă a siturilor dezafectate. Statele membre ar trebui să solicite ca proiectele de regenerare a siturilor dezafectate să facă parte dintr-un plan integrat de dezvoltare și ca rezultatele acțiunilor de remediere să fie certificate de o autoritate competentă sau de către un organism acreditat.

(b) Statele membre ar trebui să aibă în vedere elaborarea unor strategii de regenerare a siturilor dezafectate, cu ținte clare, și să evite utilizarea terenurilor neconstruite, cu excepția cazurilor în care acest lucru este absolut necesar, sau, în caz contrar, să solicite aplicarea unor măsuri compensatorii; statele membre ar trebui să aibă în vedere măsuri vizând siturile problematice aflate în proprietate privată și al căror proprietar nu întreprinde acțiunile necesare; de asemenea, statele membre ar trebui să aibă în vedere utilizarea provizorie mai frecventă a siturilor regenerate ca zone neconstruite, precum și crearea unor registre ale siturilor dezafectate și ale siturilor contaminate, conținând suficiente informații standardizate care să permită ierarhizarea în funcție de priorități a intervențiilor.

(c) Statele membre ar trebui să evalueze cu rigurozitate deficitul de finanțare pentru fiecare proiect. Statele membre ar trebui să solicite ca aplicarea principiului „poluatorul plătește" să devină o condiție pentru acordarea de finanțare din partea UE. Ele ar trebui să aplice dispozițiile schemelor de ajutor de stat convenite cu Comisia. Statele membre ar trebui să includă o clauză privind rambursarea în toate deciziile de atribuire a granturilor pentru proiectele de regenerare, astfel încât să aibă posibilitatea de a reevalua performanța financiară a proiectelor din perspectiva evoluțiilor înregistrate într-o perioadă mai mare de timp (de exemplu, 15 ani) și de a recupera integral sau parțial grantul acordat în cazul în care proiectele au generat venituri mai mari decât cele estimate. Comisia ar trebui să urmărească aplicarea acestor clauze privind rambursarea.

(d) În cooperare cu statele membre și pe baza dovezilor științifice și a bunelor practici, Comisia ar trebui să propună standarde ale UE pentru definirea siturilor contaminate și a importanței riscurilor de mediu și de sănătate pe care acestea le prezintă, precum și o metodologie pentru definirea unor standarde de remediere specifice, în funcție de categoria finală de folosință a sitului. Comisia ar trebui să promoveze aplicarea unei abordări integrate de dezvoltare, solicitând ca proiectele cofinanțate de regenerare a siturilor dezafectate să fie incluse într-un plan integrat de dezvoltare.

(e) Comisia și statele membre ar trebui să sprijine aplicarea bunelor practici în domeniul regenerării siturilor dezafectate și să acorde preferință regenerării siturilor dezafectate în locul utilizării de terenuri neconstruite.

Fotografia 1 – Renovarea și conversia unui turn-simbol din centrul orașului, parte a unei centrale electrice abandonate care va fi transformată într-un centru artistic și cultural (Łódź, Polonia)

INTRODUCERE

SITURILE DEZAFECTATE DIN UE

1. În ultimele decenii, au devenit disponibile din ce în ce mai multe situri industriale și militare abandonate (numite situri dezafectate). Se estimează că, în Europa, numărul acestora variază de la câteva sute în statele membre de mici dimensiuni, cu un patrimoniu industrial modest, la câteva sute de mii de în statele membre mai mari, cu un trecut industrial bogat[1]. Multe dintre aceste situri se află în regiuni și zone urbane care cunosc un declin social și economic. Regenerarea siturilor industriale și militare dezafectate are repercusiuni importante pe plan ecologic, economic și social.

Fotografia 2 – Prin această conductă se injectează lichide de curățare în solul poluat al unei oțelării (Dunaujvaros, Ungaria)

2. Numeroase situri dezafectate sunt contaminate. Curățarea lor va necesita eforturi concertate timp de câteva decenii de acum înainte. Agenția Europeană de Mediu (AEM) estimează că există 250 000 de situri contaminate și trei milioane de situri posibil contaminate, în cazul cărora sunt necesare studii pentru a se stabili dacă se impun acțiuni de remediere. În aproximativ 70 % din cazuri, contaminarea a fost cauzată de activități militare sau industriale[2].

[1] CABERNET (2006), *Sustainable Brownfield Regeneration* (Regenerarea sustenabilă a siturilor dezafectate) (informații bazate pe date colectate de statele membre de la sfârșitul anilor '90 până la începutul anilor 2000).

[2] AEM (2007), *Progress in management of contaminated sites* (Progresele înregistrate în gestionarea siturilor contaminate) (CSI 015). Printre sursele de contaminare se numără depozitele de deșeuri și activitățile agricole.

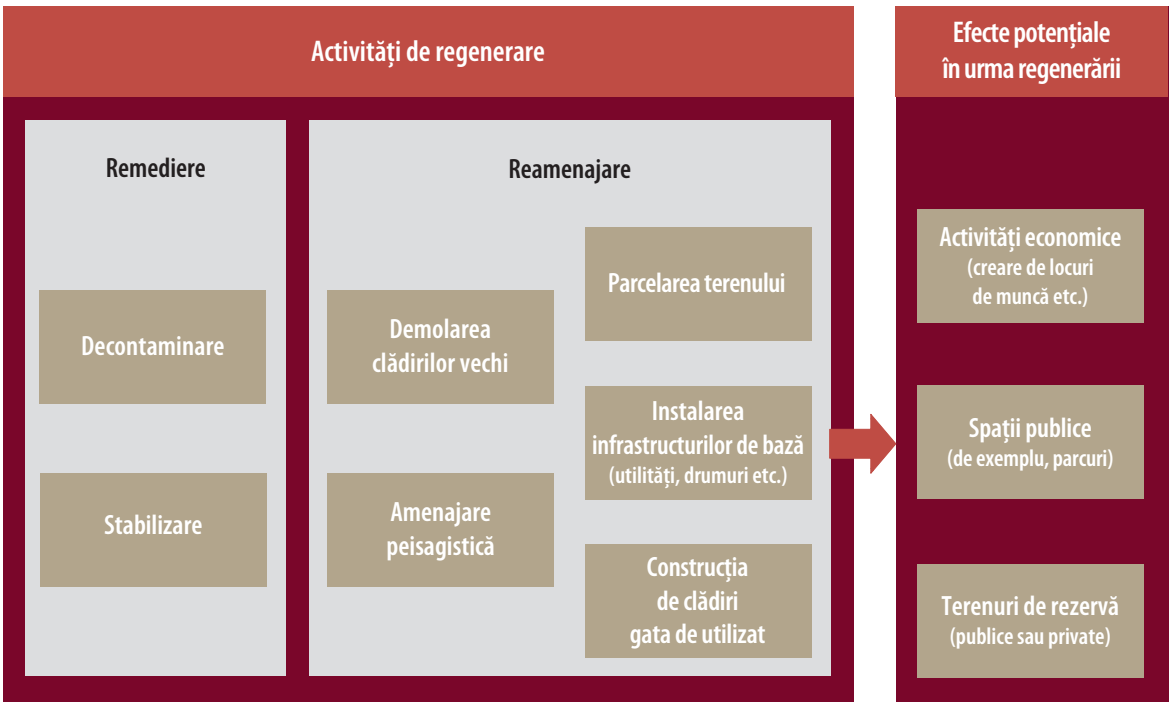
3. Regenerarea siturilor dezafectate poate avea diferite efecte posibile: dezvoltarea de activități economice, transformarea siturilor respective în spații publice sau păstrarea lor ca terenuri de rezervă. În cazul activităților economice, reamenajarea include construcția de clădiri sau vizează pregătirea de parcele pentru a fi vândute investitorilor. Aceste activități pot fi derulate de un promotor public sau privat. Crearea de locuri de muncă este un obiectiv urmărit numai în cazul activităților economice (a se vedea ***figura 1***).

INTERVENȚIILE UE CARE URMĂRESC REGENERAREA SITURILOR INDUSTRIALE ȘI MILITARE DEZAFECTATE

4. În statele membre, regenerarea este considerată a fi o dimensiune a politicii de mediu și de amenajare a teritoriului.

FIGURA 1

ACTIVITĂȚILE DE REGENERARE A SITURILOR INDUSTRIALE ȘI MILITARE ȘI EFECTE POTENȚIALE



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

5. Directivele UE în materie de mediu sunt relevante în special în cazurile în care există probleme de contaminare a siturilor. Aceste directive vizează prevenirea contaminării[3] și gestionarea și controlul apelor de suprafață și al apelor subterane[4].

6. Politica de coeziune promovează o abordare integrată de dezvoltare și reutilizarea siturilor dezafectate ca opțiune de preferat utilizării unor terenuri neconstruite[5].

Fotografia 3 – Pregătirea unor noi structuri pe terenul unei foste centrale electrice (Łódź, Polonia)

[3] Directiva 2008/1/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 ianuarie 2008 (JO L 24, 29.1.2008, p. 8) care abrogă Directiva 96/61/CE a Consiliului din 24 septembrie 1996 privind prevenirea și controlul integrat al poluării (JO L 257, 10.10.1996, p. 26), Directiva 2010/75/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 noiembrie 2010 privind emisiile industriale (JO L 334, 17.12.2010, p. 17) și Directiva 2004/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 aprilie 2004 privind răspunderea pentru mediul înconjurător în legătură cu prevenirea și repararea daunelor aduse mediului (JO L 143, 30.4.2004, p. 56).

[4] Directiva 2000/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2000 de stabilire a unui cadru de politică comunitară în domeniul apei (JO L 327, 22.12.2000, p. 1) și Directiva 2006/118/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind protecția apelor subterane împotriva poluării și a deteriorării (JO L 372, 27.12.2006, p. 19).

[5] Decizia 2006/702/CE a Consiliului din 6 octombrie 2006 privind orientările strategice comunitare în materie de coeziune (JO L 291, 21.10.2006, p. 11); COM(2004) 60 final – Către o strategie tematică pentru mediul urban; COM(1999) 344 final – Fondurile structurale și coordonarea lor cu orientările privind Fondul de coeziune pentru programele din perioada 2000-2006; Orientările Comisiei pentru Inițiativa comunitară URBAN II, adoptate la 28 aprilie 2000.

MĂSURILE STRUCTURALE PRIN CARE UE COFINANȚEAZĂ REGENERAREA SITURILOR DEZAFECTATE

7. Regenerarea siturilor dezafectate poate fi cofinanțată prin Fondul european de dezvoltare regională (FEDER) și prin Fondul de coeziune (FC) în regiunile eligibile din statele membre. În continuare, se va utiliza expresia „măsuri structurale" pentru a desemna aceste două fonduri. Sprijinul acordat poate fi de până la 85 % din cheltuielile eligibile aferente unui proiect[6].

8. ***Tabelul 1*** prezintă finanțarea totală alocată pentru regenerarea unor situri dezafectate în cele două perioade acoperite de audit și principalele state membre beneficiare. În ***anexa I*** este redată o situație completă pentru fiecare stat membru.

9. Proiectele cofinanțate au vizat diferite activități de regenerare:

- remedierea terenurilor instabile și contaminate (a se vedea ***fotografiile 2*** și ***9***);
- reamenajarea siturilor[7] (a se vedea ***fotografia 7***);
- sau regenerarea completă a siturilor dezafectate contaminate, atât prin măsuri de remediere, cât și prin măsuri de reamenajare (a se vedea ***fotografiile 1, 3, 4, 5, 6, 8*** și ***10***).

[6] Din 2007, statele membre au posibilitatea de a investi o parte din pachetele financiare acordate prin măsurile structurale ale UE în fonduri reînnoibile din cadrul JESSICA pentru a contribui la reciclarea resurselor financiare și la accelerarea investițiilor în zonele urbane ale Europei. La momentul auditului, aceste fonduri se aflau într-o fază inițială de creare și foarte puține erau alocate pentru regenerarea siturilor dezafectate.

[7] În perioadele de programare acoperite de audit, proiectele de construcție de locuințe nu erau eligibile pentru finanțarea prin FEDER sau prin FC.

TABELUL 1

FINANȚAREA ALOCATĂ PENTRU REGENERAREA UNOR SITURI DEZAFECTATE ȘI PRINCIPALELE STATE MEMBRE BENEFICIARE

	2000-2006	2007-2013
Finanțarea alocată	2,3 miliarde de euro	3,4 miliarde de euro
Principalii beneficiari	Germania, Regatul Unit, Franța	Ungaria, Republica Cehă, Germania, România, Italia, Polonia

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor colectate de Comisie.

10. Proiectele cofinanțate reprezintă o parte a programelor operaționale implementate în cadrul gestiunii partajate, responsabilitatea finală privind execuția bugetului UE revenind Comisiei[8]. În special:

(a) Comisia negociază și aprobă programele propuse de statele membre și procedează la alocarea resurselor;

(b) statele membre/regiunile gestionează programele și le implementează, selecționând proiectele; de asemenea, statele membre/regiunile controlează și evaluează implementarea programelor;

(c) Comisia se implică în monitorizarea programelor, angajează și efectuează plata cheltuielilor aprobate și verifică sistemele de control.

11. În perioada de programare 2000-2006, Comisia a aplicat o procedură specială de aprobare pentru proiectele finanțate prin FC și pentru proiectele majore finanțate prin FEDER (proiecte al căror cost total depășea 50 de milioane de euro). În perioada de programare 2007-2013, aprobarea Comisiei este necesară numai pentru proiectele al căror cost depășește 50 de milioane de euro[9].

12. Două direcții generale din cadrul Comisiei joacă un rol semnificativ în domeniul regenerării siturilor industriale și militare:

- DG Politică Regională și Urbană este responsabilă de execuția bugetului UE în domeniul politicii regionale, în cadrul căreia sunt cofinanțate activitățile de regenerare a siturilor industriale și militare;

- DG Mediu este responsabilă de politica de mediu a UE și are obligația de a monitoriza punerea în aplicare a directivelor din acest domeniu și îndeplinirea nivelurilor-țintă specifice. DG Mediu este consultată de DG Politică Regională și Urbană cu privire la calitatea propunerilor de programe operaționale și a proiectelor majore[10].

[8] Articolul 17 alineatul (1) TUE și articolul 317 TFUE.

[9] Între 1 ianuarie 2007 și 25 iunie 2010, această sumă a fost de 25 de milioane de euro în cazul proiectelor de mediu.

[10] În cursul perioadei de programare 2000-2006, DG Mediu a fost consultată de DG Politică Regională și Urbană și în cazul cererilor de finanțare a proiectelor prin FC.

SFERA ȘI OBIECTIVELE AUDITULUI

13. Obiectivul principal al auditului Curții a fost de a evalua dacă măsurile structurale ale UE au sprijinit cu succes regenerarea siturilor industriale și militare dezafectate.

14. Curtea a evaluat dacă:

- proiectele de regenerare cofinanțate de UE și-au atins obiectivele;
- sprijinul acordat de UE pentru regenerarea siturilor industriale și militare a fost direcționat pe baza unor criterii solide;
- rezultatele au fost obținute la cel mai mic cost pentru bugetul UE.

15. Auditul a avut loc în perioada martie-decembrie 2011, la nivelul Comisiei și în cele cinci state membre care au primit cele mai multe fonduri pentru proiecte finanțate în perioadele de programare 2000-2006 și 2007-2013, și anume Germania, Regatul Unit, Ungaria, Polonia și Republica Cehă.

16. A fost examinat un eșantion de 27 de proiecte finanțate prin FEDER sau prin FC, pentru care cofinanțarea totală acordată de UE s-a ridicat la 231 de milioane de euro (a se vedea ***anexa II)***:

- patru din aceste 27 de proiecte au implicat numai acțiuni de remediere, șase au vizat numai acțiuni de reamenajare, iar 17 au inclus atât acțiuni de remediere, cât și acțiuni de reamenajare;
- crearea de locuri de muncă a reprezentat un obiectiv pentru 23 dintre cele 27 de proiecte examinate;
- pentru perioada 2000-2006, au fost incluse în eșantion numai proiecte care fuseseră finalizate (22 de proiecte), în timp ce pentru perioada 2007-2013, eșantionul a inclus proiecte în curs de desfășurare (cinci proiecte)[11];
- 22 de proiecte finanțate prin FEDER incluse în eșantion au fost aprobate de autoritățile de management din statele membre, iar restul de cinci proiecte (patru proiecte majore finanțate prin FEDER și un proiect finanțat prin FC) au fost aprobate și de Comisie.

[11] Implementarea unui proiect durează, în general, câțiva ani. Din această cauză, proiectele finalizate au trebuit să fie selectate din perioada de programare 2000-2006, în cursul căreia Germania și Regatul Unit au fost principalele țări beneficiare și au fost selectate în scopul auditului.

Fotografia 4 – Pe terenul unde era amplasată halda de zgură a unei foste mine de cărbuni, se construiește o infrastructură rutieră și de utilități (Jaworzno, Polonia)

17. Dosarele proiectelor au fost examinate la nivelul Comisiei, al autorității de management care se ocupă de programul operațional în cauză și la nivelul beneficiarilor. Echipa de audit a intervievat reprezentanți ai Comisiei, ai autorităților locale și regionale responsabile de amenajarea teritoriului și ai societăților publice sau private responsabile de conceperea și implementarea proiectelor de remediere și de reamenajare selectate.

OBSERVAȚII

PROIECTELE DE REGENERARE COFINANȚATE DE UE ȘI-AU ATINS OBIECTIVELE?

18. Efectele proiectelor de regenerare pot fi măsurate cu ajutorul unor indicatori de realizări, care reflectă implementarea aspectelor fizice, și al unor indicatori de rezultate, care ar trebui să reflecte măsura în care au fost îndeplinite nevoile vizate de proiect[12].

19. Există o serie de bune practici acceptate la nivel general[13] ca având un efect pozitiv asupra sustenabilității unui sit regenerat și asupra efectelor sale pe termen lung. Aceste practici includ:

- certificarea lucrărilor de decontaminare de către o autoritate competentă sau de către un organism acreditat;
- respectarea normelor de amenajare a teritoriului din regiunea în cauză;
- existența unui plan integrat de dezvoltare care să vizeze sectoarele de afaceri și întreprinderile mici și mijlocii (IMM) cele mai adecvate în raport cu contextul socioeconomic al zonei, ținându-se seama de anumite domenii de cunoaștere, de competențele disponibile și de legăturile cu instituțiile locale academice sau de cercetare; aceste planuri ar trebui să prevadă, de asemenea, construirea unei infrastructuri rezidențiale, de transport și de recreere pentru a spori atractivitatea zonei și a încuraja crearea de locuri de muncă pentru comunitatea locală;
- dotarea corespunzătoare cu servicii a sitului (acces rutier, transport public, electricitate și apă, salubritate și canalizare, conexiune în bandă largă etc.).

20. Activitățile de regenerare pe care promotorul s-a angajat să le întreprindă pot fi considerate endogene, deoarece, în principiu, factorii respectivi rămân în sfera sa de influență directă. Există însă numeroși alți factori, cum ar fi condițiile economice generale[14], care au o influență semnificativă asupra obținerii de rezultate. Acești factori exogeni nu se află neapărat în sfera de influență directă a promotorului.

[12] Exemple de indicatori sunt nivelul de concentrație a contaminanților după remediere, numărul de hectare de teren regenerat, suprafața la sol construită de promotor, suprafața la sol construită de investitori după finalizarea proiectului, gradul de ocupare a parcelelor amenajate și a clădirilor și numărul de locuri de muncă din cadrul societăților prezente pe situl respectiv. *Sursa:* Documente de lucru metodologice ale DG Politică Regională și Urbană privind indicatorii de monitorizare și de evaluare: Documentul de lucru nr. 3 pentru perioada de programare 2000-2006 și Documentul de lucru nr. 2 pentru perioada de programare 2007-2013. RESCUE – Instrumente și stimulente administrative pentru regenerarea sustenabilă a siturilor dezafectate, Al cincilea program-cadru pentru cercetare al UE, acțiunea 4, iulie 2005.

[13] Aceste practici sunt susținute de experți recunoscuți în domeniu, cum ar fi Banca Mondială, CABERNET și NICOLE.

[14] Acestea pot include și alți factori legați de regiunea în care se află situl, cum ar fi condițiile de pe piața muncii.

21. În ceea ce privește proiectele incluse în eșantion, Curtea a verificat dacă:

(a) lucrările de decontaminare (în cazul în care acestea au fost necesare) au fost certificate de o autoritate competentă;

(b) proiectele și-au atins obiectivele, în special în ceea ce privește crearea de locuri de muncă, în cazurile în care aceasta a reprezentat un obiectiv;

(c) în cadrul proiectelor, au fost aplicate bune practici care au contribuit la sustenabilitatea rezultatelor obținute.

Fotografia 5 – Parc municipal creat pe terenul unei foste fabrici de baterii; terenul a fost decontaminat și au fost construite instalațiile necesare pentru parc (Marcali, Ungaria)

REZULTATELE ACȚIUNILOR DE REMEDIERE NU SUNT ÎNTOTDEAUNA CERTIFICATE ÎN MOD CORESPUNZĂTOR

22. Certificarea rezultatelor obținute în ceea ce privește decontaminarea și stabilizarea terenurilor este considerată un factor-cheie pentru a se garanta, în special pentru potențialii investitori, că nu mai există riscuri pentru mediu și pentru sănătate; de asemenea, certificarea este considerată o bună practică de natură să contribuie la sustenabilitatea sitului regenerat.

23. La momentul auditului, lucrările era finalizate în cazul a 17 dintre cele 21 de proiecte auditate care au inclus acțiuni de remediere:

- în cazul a nouă dintre aceste proiecte finalizate, lucrările au fost supravegheate sau certificate de autoritatea de mediu sau de autoritatea minieră din regiunea respectivă; în timp ce
- în cazul celorlalte opt proiecte, lucrările nu au făcut obiectul unei supravegheri sau al unei certificări din partea unei astfel de autorități.

24. Identificarea siturilor contaminate, stabilirea nivelurilor-țintă de remediere și monitorizarea sunt gestionate la nivelul statelor membre. Există diferențe mari între valorile naționale stabilite pentru evaluarea gradului de contaminare a solului[15], în special în ceea ce privește nivelul și numărul contaminanților urmăriți. La nivelul UE, nu există standarde pe baza cărora să se stabilească dacă un anumit sit prezintă riscuri semnificative pentru sănătatea umană și pentru sol sau apă. Statele membre vizitate dispun de propriile metodologii de stabilire a valorilor care trebuie atinse după remediere. La nivelul UE, nu există o astfel de metodologie-standard și nici proceduri privind controlul desfășurării corecte a lucrărilor de remediere.

25. Propunerea Comisiei pentru o directivă de stabilire a unui cadru privind protecția solului[16] prevede că statele membre trebuie să identifice siturile contaminate de pe teritoriul lor, să elaboreze o metodologie pe baza căreia să se poată stabili dacă un sit este contaminat sau nu și să se asigure că siturile contaminate sunt remediate[17]. Propunerea se află în continuare în curs de dezbatere în Consiliu. Mai mulți experți consideră că armonizarea în acest domeniu ar putea avea efecte benefice.

[15] Valorile folosite pentru analiza gradului de contaminare a solului sunt standarde generice de calitate adoptate în numeroase țări cu scopul de a reglementa gestionarea terenurilor contaminate. În general, aceste valori iau forma unor limite de concentrație (mg/kg de sol - greutate uscată) a contaminanților prezenți în sol; în cazul în care aceste limite sunt depășite, se impune recomandarea sau aplicarea unor măsuri. A se vedea *Derivation methods of soil screening values in Europe. A review and evaluation of national procedures towards harmonisation* (Metodele de obținere a valorilor folosite pentru analiza gradului de contaminare a solului. Examinarea și evaluarea procedurilor naționale în vederea armonizării lor), Rapoarte tehnice și științifice ale JRC (Centrul Comun de Cercetare), EUR 22805 EN-2007.

[16] COM(2006) 232 final din 22 septembrie 2006 – propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de stabilire a unui cadru privind protecția solului și de modificare a Directivei 2004/35/CE.

[17] Mai mult, conform versiunii actuale de lucru a propunerii, așa cum a fost modificată de Grupul de lucru pe probleme de mediu al Consiliului (documentul 6124/1/10 REV 1 din 4 martie 2010), Comisia adoptă acte delegate privind elementele tehnice comune pentru evaluarea riscurilor de contaminare a solului.

MAJORITATEA PROIECTELOR ȘI-AU ATINS OBIECTIVELE REFERITOARE LA REALIZĂRILE FIZICE, DAR, ÎN NUMEROASE CAZURI, OCUPAREA PREVĂZUTĂ A TERENURILOR ȘI A CLĂDIRILOR REAMENAJATE NU S-A MATERIALIZAT ÎNCĂ

26. 22 dintre cele 27 de proiecte auditate sunt finalizate. Dintre aceste 22 de proiecte finalizate:

- 18 și-au atins în totalitate țintele referitoare la demolări, curățarea terenului, amenajarea peisagistică, instalarea infrastructurii de bază și construirea de clădiri de către promotor;
- în cazul a patru proiecte, realizările preconizate au fost obținute într-o proporție care variază între 90 % și 100 %;

27. La jumătatea anului 2011, în cadrul celor 13 proiecte auditate în care promotorul a urmărit să pregătească parcele de teren pentru vânzare către posibili investitori (a se vedea punctul 3), rata medie de construcție a clădirilor industriale și de birouri pe aceste parcele era de numai 25 %[18]. Rata de ocupare a clădirilor era de 89 %.

28. În cadrul a cinci proiecte, promotorii au construit clădiri gata de utilizat. Rata medie de ocupare a acestora era de 76 %.

29. Rata de ocupare a fost mai mică în cazul proiectelor care vizau închirierea către orice client interesat decât în cazul proiectelor personalizate care vizau un anumit utilizator final, cum ar fi un proiect industrial sau un parc tehnologic prevăzut înainte de demararea proiectului de regenerare. Proiectele din prima categorie depind în mai mare măsură de situația economică generală și de disponibilitatea finanțării din partea sectorului public (a se vedea ***caseta 1*** și ***fotografia 6***).

[18] Promotorul a vândut un procent suplimentar de 10 % din parcelele de vânzare, dar construcția clădirilor nu începuse încă.

Fotografia 6 – Birouri gata de utilizat construite pe terenul unei foste uzine chimice (Widnes, Regatul Unit)

CASETA **1**

EXEMPLU DE PROIECT CARE URMĂREA ÎNCHIRIEREA CĂTRE ORICE CLIENT INTERESAT

Lucrările desfășurate în fostul port industrial din Barrow-in-Furness (UK) vizau regenerarea a 23 ha de teren în vederea construirii unui parc de afaceri destinat în special IMM-urilor. Lucrările au fost oprite în 2010 deoarece nu mai existau fonduri naționale disponibile pentru finalizarea proiectului și nu exista niciun angajament din partea vreunui utilizator final industrial sau comercial, public sau privat. La momentul auditului, nicio clădire nu fusese construită încă pe sit.

30. În ceea ce privește proiectele examinate în scopul auditului, ratele relativ scăzute de construcție pe suprafețele pregătite în cadrul siturilor dezafectate regenerate se explică printr-o serie de factori. Unul dintre aceștia este recesiunea economică apărută în 2008. Alți factori sunt:

- aprobarea unor proiecte de regenerare în absența unei analize aprofundate a pieței care să justifice noile construcții industriale și de birouri (a se vedea ***caseta 2***);

- în cazurile în care a fost realizată o analiză de piață, concluziile acesteia nu au fost luate suficient în considerare, în special în ceea ce privește riscul de concurență între mai multe situri din aceeași zonă sau neconcordanța dintre proiecte și caracteristicile socioeconomice locale (a se vedea ***caseta 3***).

CASETA 2

EXEMPLE DE SITURI REGENERATE UNDE ACTIVITATEA DE PIAȚĂ PRECONIZATĂ NU S-A MATERIALIZAT

În cazul fostei rafinării de petrol de la Braunsbedra (DE), unde activitățile de regenerare au debutat în 2002, numai 50 % din suprafața totală amenajată a fost cumpărată de investitori. Acest procent a fost de numai 11 % în cazul fostei uzine metalurgice de la Halle (DE), unde proiectul a demarat în 2003. În ambele cazuri, la momentul luării deciziei inițiale de atribuire a grantului, promotorul a trebuit să demonstreze că a primit deja cereri de informații de la investitori pentru o proporție semnificativă din suprafața regenerată. Autoritatea de management s-a bazat pe afirmațiile făcute de promotor cu privire la astfel de cereri de informații, dar nu a stabilit criterii precise pentru verificarea acestei condiții prealabile.

CASETA 3

EXEMPLE DE PROIECTE ÎN CADRUL CĂRORA NU S-A ACORDAT SUFICIENTĂ ATENȚIE REZULTATELOR ANALIZEI DE PIAȚĂ

Proiectul desfășurat pe situl unei foste uzine metalurgice (Barnsley, UK) prevedea construcția unui turn de birouri cu o suprafață la sol de 10 750 m^2. Proiectul a fost aprobat, deși analiza de piață conținea un avertisment cu privire la lipsa unei piețe de desfacere pentru tipul de clădire propus. Construcția a fost finalizată la sfârșitul anului 2008, dar închirierea spațiilor de birouri s-a dovedit a fi anevoioasă. În august 2010, promotorul a vândut clădirea de birouri autorității locale. În luna martie 2011, erau ocupate numai două etaje din șase.

Proiectul desfășurat pe situl unei foste oțelării (Dortmund, DE) prevedea crearea unui parc tehnologic și a altor instalații. În documentația proiectului prezentată autorității de management și Comisiei pentru o evaluare inițială, erau subliniate mai multe probleme, cum ar fi distanța față de o universitate, concurența cu alte centre de afaceri din oraș și accentul puternic pus pe tehnologiile informației și ale microsistemelor, sectoare care se confruntau cu o încetinire a creșterii. Parcelele au fost amenajate și pregătite treptat pentru construcție în perioada 2005-2008. Achiziționarea și construcția clădirilor de birouri s-a desfășurat însă într-un ritm mai lent decât cel preconizat. La mijlocul anului 2011, fusese vândută numai 22 % din suprafața disponibilă.

NUMĂRUL DE LOCURI DE MUNCĂ CREATE ÎN CADRUL ACTIVITĂȚILOR ECONOMICE A FOST MAI MIC DECÂT SE ANTICIPA

31. 23 dintre cele 27 de proiecte examinate în cadrul auditului aveau ca obiectiv crearea de locuri de muncă. Există date disponibile numai pentru 10 proiecte. La momentul auditului, rata creării de locuri de muncă era mai mică decât se anticipase, deoarece:

- realizarea în totalitate a țintelor propuse cu privire la crearea de locuri de muncă era un obiectiv pe termen mai lung;
- au existat întârzieri în construcția clădirilor (a se vedea punctele 20 și 27) și
- activitatea economică dezvoltată în cadrul sitului a necesitat mai puține locuri de muncă decât se preconizase.

TOATE PROIECTELE PREZENTAU ANUMITE CARACTERISTICI-CHEIE CARE AU AVUT UN EFECT POZITIV ASUPRA SUSTENABILITĂȚII LOR

32. Toate proiectele de regenerare a siturilor dezafectate examinate de Curte au prezentat unele dintre caracteristicile-cheie considerate a fi bune practici în vederea asigurării pe termen lung a sustenabilității siturilor și a rezultatelor obținute:

- toate siturile au fost amenajate în conformitate cu categoria de folosință a terenului stabilită în documentele de amenajare a teritoriului și sunt deservite în mod corespunzător de infrastructuri de transport, de salubritate și canalizare și de tehnologii ale informației și comunicațiilor;
- unele situri sunt amplasate strategic și sunt deservite de rețele de transport trimodal (rutier, feroviar și naval);
- noile clădiri respectă standardele de mediu.

33. 18 dintre cele 27 de proiecte examinate făceau parte dintr-un plan integrat de dezvoltare pentru localitatea sau zona economică respectivă. Curtea a constatat că proiectele examinate au avut doar un efect limitat asupra creării de locuri de muncă și asupra posibilităților de formare pentru comunitățile locale, chiar și în cazurile în care a existat o abordare integrată. Această situație se explică prin faptul că numeroase proiecte selectate în vederea auditului se concentrau pe activități din domeniul înaltei tehnologii și urmăreau un impact la nivelul orașului sau al regiunii, mai degrabă decât un impact local. În unele state membre, autoritățile regionale erau conștiente de impactul scăzut pe care proiectele îl vor avea asupra comunităților locale și au elaborat planuri care să le permită să valorifice rezultatele activităților de regenerare, de exemplu incluzând unele spații publice ca parcuri, zone culturale și instalații sportive și ajutând populația locală să obțină locuri de muncă mai puțin specializate și să dezvolte activități turistice.

34. În ***caseta 4*** sunt prezentate exemple de proiecte în cadrul cărora condițiile de sustenabilitate au fost deosebit de bine aplicate.

SPRIJINUL ACORDAT DE UE PENTRU REGENERAREA SITURILOR INDUSTRIALE ȘI MILITARE A FOST DIRECȚIONAT PE BAZA UNOR CRITERII SOLIDE?

35. Succesul proiectelor de regenerare a siturilor industriale și militare depinde de implementarea unei strategii bazate pe principii de planificare și pe o bună cunoaștere a problemelor și a amenințărilor de natură ecologică, economică și socială care trebuie abordate astfel încât acțiunile să poată fi ierarhizate în funcție de priorități. Principalele principii de planificare[19] sunt următoarele:

- utilizarea terenurilor dezafectate este de preferat utilizării de terenuri neconstruite;
- în așteptarea utilizării lor finale, siturile regenerate sunt utilizate provizoriu ca terenuri neconstruite, pentru a se evita dezvoltarea unor activități necorespunzătoare pe aceste situri.

[19] Aceste principii sunt susținute de experți recunoscuți în domeniu, cum ar fi Banca Mondială, CABERNET și NICOLE.

CASETA 4

EXEMPLE DE PROIECTE ÎN CADRUL CĂRORA CONDIȚIILE DE SUSTENABILITATE AU FOST DEOSEBIT DE BINE APLICATE

Pe situl remediat al fostei oțelării I (Duisburg, DE), a fost construită o infrastructură de bază pentru utilizarea sitului ca centru logistic trimodal. La mijlocul anului 2011, zona amenajată era ocupată aproape în întregime de mai multe societăți de încărcare și de depozitare de containere. Proiectul de amenajare a sitului era consecvent cu obiectivul unui cluster de afaceri specializat (în sectorul logisticii); în plus, situl era amplasat pe malurile unui râu navigabil. De asemenea, portul desfășoară proiecte de cooperare și de cercetare cu universități și cu institute de cercetare în domeniul logisticii.

Pe situl unei foste oțelării și uzine metalurgice (Pilsen, CZ), a fost construită o hală industrială, proiectul fiind finanțat prin FEDER. Situl este destinat unui cluster specific (domeniul metalurgic) pentru care orașul-gazdă acordă avantaje importante și care beneficiază și de alte investiții, în special de extinderea infrastructurii rutiere și a conexiunilor feroviare. Societățile care își desfășoară activitatea pe sit cooperează îndeaproape cu o rețea de centre de cercetare, de școli profesionale și de licee și cu un centru științific destinat copiilor.

36. Curtea a examinat dacă:

- statele membre dispun de strategii naționale, regionale sau locale pentru regenerarea siturilor dezafectate, bazate pe bune practici de planificare și pe registre ale siturilor dezafectate, care includ o descriere a problemelor și a amenințărilor prezente pe siturile respective;
- fondurile UE încurajează aplicarea acestor bune practici.

ÎN TOATE STATELE MEMBRE EXISTĂ O POLITICĂ ÎN MATERIE DE REGENERARE A SITURILOR DEZAFECTATE, BAZATĂ PE O SERIE DE PRINCIPII RECUNOSCUTE ...

37. În toate statele membre vizitate, politica în materie de situri dezafectate este implementată, în principal, prin instrumente de planificare locală, care promovează aplicarea anumitor principii și bune practici cheie.

38. Regenerarea siturilor dezafectate ca opțiune de preferat utilizării de terenuri neconstruite este promovată prin interzicerea sau evitarea proiectelor de amenajare a siturilor neconstruite și prin punerea la dispoziție de terenuri dezafectate care să poată fi amenajate. În acest scop, pot fi folosite mai multe instrumente:

- pot fi desemnate noi zone de dezvoltare, prin modificări ale planului de amenajare a teritoriului, numai în cazul în care nu pot fi utilizate terenuri deja amenajate și se poate demonstra necesitatea utilizării de noi zone;
- autoritățile locale au dreptul de a proceda la exproprierea terenurilor dezafectate;
- pentru orice amenajare specifică este nevoie de un certificat de urbanism sau de o autorizație de construcție; aceste documente stabilesc condițiile pentru studierea siturilor și, atunci când este cazul, pentru remedierea siturilor dezafectate.

39. Siturile regenerate sunt rar utilizate provizoriu ca situri neconstruite în statele membre vizitate în scopul auditului. Totuşi:

- guvernul Regatului Unit a luat în considerare acest principiu în recomandările sale din martie 2008[20]; atunci când siturile dezafectate nu se pretează la un alt tip de amenajare, ar trebui încurajată utilizarea lor provizorie ca terenuri neconstruite, aceasta fiind o modalitate de tratare a problemelor vizuale şi economice prezentate de siturile respective;

- în opinia institutului german BBSR[21], terenurile dezafectate ar trebui transformate în număr mai mare în spaţii de agrement/spaţii verzi, cel puţin provizoriu, şi mai puţin în zone de activitate economică; studiile periodice realizate de BBSR arată că, deşi este regenerată o suprafaţă considerabilă de terenuri dezafectate, stocul de astfel de terenuri este în creştere, întrucât numărul şi suprafaţa siturilor care ies din uz sunt mai mari în comparaţie cu numărul şi suprafaţa siturilor regenerate[22].

40. În toate statele membre vizitate, regenerarea siturilor dezafectate a fost de multe ori îngreunată de o serie de obstacole:

- organele publice responsabile de remedierea sau de regenerarea siturilor dezafectate nu dispun de resursele financiare necesare;

- nu există strategii regionale bazate pe suficiente informaţii, cum ar fi registre ale siturilor dezafectate existente, şi nu există un sistem care să încurajeze utilizarea fondurilor naţionale şi ale UE pentru siturile prezentând cea mai ridicată prioritate;

- există dificultăţi în stabilirea drepturilor de proprietate asupra terenurilor şi a responsabilităţii pentru acţiunile de remediere;

- în cazul siturilor dezafectate aflate în proprietate privată, este posibil ca actorii publici şi cei privaţi să nu aibă aceleaşi interese cu privire la regenerarea sitului respectiv.

41. Dintre cele cinci state membre vizitate, numai în Regatul Unit (Anglia), au fost stabilite ţinte cuantificate pentru suprafaţa de situri dezafectate care trebuie regenerată. Începând din 2000, normele de planificare stabilesc ţinte pentru reutilizarea siturilor dezafectate în general (până în 2010, 17 % din terenurile dezafectate existente) şi pentru construcţia de locuinţe în special (până în 2008, 60 % din ansamblul noilor locuinţe trebuiau să fie construite pe terenuri dezafectate), dar nu au fost definite ţinte cu privire la reutilizarea siturilor dezafectate în scopuri industriale sau de afaceri. Aceste ţinte au fost în mare măsură atinse[23].

[20] *Securing the Future Supply of Brownfield Land: Government Response to English Partnerships' Recommendations on the National Brownfield Strategy* (Asigurarea în viitor a rezervelor de teren dezafectat: răspunsul guvernului la recomandările Agenţiei English Partnerships cu privire la strategia naţională pentru siturile dezafectate), Ministerul comunităţilor şi administraţiei locale, Londra, 4 martie 2008.

[21] Institutul Federal de Cercetare pentru Construcţii, Mediul Urban şi Amenajarea Teritoriului.

[22] În Germania, repartizarea pe categorii în funcţie de noua utilizare prevăzută pentru siturile dezafectate se prezintă după cum urmează: spaţii verzi în proporţie de 19 %, locuinţe în proporţie de 19 % şi activităţi industriale/comerciale în proporţie de 62 %. Conform BBSR, o repartizare mai realistă ar fi următoarea: spaţii verzi în proporţie de 70 %, locuinţe în proporţie de 20 % şi activităţi industriale/comerciale în proporţie de 10 %. Dr. Fabian Dosch, BBSR - Bonn. Sesiunea a 14-a, REFINA, Stuttgart, 26.4.2007.

[23] În perioada 2002-2009, suprafaţa reprezentată de siturile dezafectate a scăzut în Anglia cu 20,4 %, şi anume de la 40 714 ha la 33 390 ha. În 2009, 77 % din locuinţe au fost construite pe terenuri dezafectate. *Sursa: Trends in previously developed land and housing stock by Government Office Region* (Tendinţe observate la nivel regional cu privire la evoluţia terenurilor folosite anterior şi a fondului locativ) (2002, 2009), Agenţia pentru locuinţe şi comunităţi.

42. În Germania, normele de mediu și de amenajare a teritoriului nu prevăd ținte pentru regenerarea siturilor dezafectate ca atare. Cu toate acestea, strategia federală privind sustenabilitatea, adoptată în 2002, urmărește, printre altele, reducerea consumului viitor de terenuri neconstruite, de la 129 ha pe zi în perioada 1993-1996 la 30 ha pe zi în 2020. Statisticile recente[24] arată că, în Germania, începând din 2006, consumul de teren a scăzut semnificativ. În perioada 2007-2010, consumul mediu era de 87 ha pe zi.

[24] *Nachhaltige Entwicklung in Deutschland Indikatorenbericht 2012* (Raportul privind indicatorii de dezvoltare durabilă în Germania în 2012), Institutul Federal de Statistică, Wiesbaden, 2012.

... DAR STABILIREA PRIORITĂȚILOR ESTE DIFICILĂ ÎN CONDIȚIILE ÎN CARE NU EXISTĂ REGISTRE COMPLETE ȘI CORESPUNZĂTOARE ALE SITURILOR DEZAFECTATE, CARE SĂ INCLUDĂ ȘI SITURILE CONTAMINATE

43. În statele membre vizitate, au fost luate o serie de măsuri pentru a se compila registre ale siturilor dezafectate la nivel local, regional sau național. Aceste registre oferă unele informații cu privire la situația siturilor dezafectate, dar sunt incomplete, nu pot fi interconectate sau nu conțin informațiile adecvate care să permită ierarhizarea intervențiilor publice în funcție de priorități (a se vedea ***caseta 5***).

CASETA 5

EXEMPLE DE MĂSURI LUATE ÎN STATELE MEMBRE VIZITATE PENTRU COMPILAREA DE REGISTRE ALE SITURILOR DEZAFECTATE

În Republica Cehă, a fost creată o bază de date națională a siturilor dezafectate, folosindu-se datele obținute în urma unui studiu desfășurat între 2005 și 2007, care a identificat 2 355 de situri dezafectate, în suprafață totală de 10 326 ha[25]. Registrul conține însă numai date referitoare la siturile ai căror proprietari au fost de acord să facă publice informațiile și nu include siturile aflate în Praga. O altă bază de date acoperă toate regiunile, dar include numai siturile dezafectate al căror proprietar principal sunt municipalitățile (375 de situri).

În Polonia, nu există un registru național al siturilor dezafectate. La nivel regional sau local, sunt disponibile unele informații, dar acestea nu sunt comparabile deoarece nu există o metodologie uniformă de colectare și de prezentare a datelor. În 2005, a fost demarat un inventar-pilot al siturilor dezafectate în trei regiuni. Pregătirea inventarului național al siturilor contaminate s-a oprit însă în această fază incipientă.

[25] Conform experților, terenurile dezafectate din Republica Cehă ar reprezenta mai degrabă o suprafață totală variind între 27 000 și 38 000 ha.

44. Toate cele cinci state membre vizitate colectează informații privind siturile contaminate și siturile potențial contaminate. Registrele nu includ însă toate siturile relevante în niciunul dintre cazuri, iar informațiile necesare pentru stabilirea priorităților sunt disponibile numai în Republica Cehă și în Ungaria (a se vedea ***caseta 6***).

SE POATE FACE MAI MULT PENTRU PROMOVAREA BUNELOR PRACTICI ÎN MATERIE DE REGENERARE

45. Deși regulamentele privind fondurile structurale nu prevăd norme care să vizeze promovarea unor aspecte specifice ale bunelor practici privind regenerarea siturilor dezafectate, Curtea a constatat existența unor inițiative luate în acest sens de statele membre:

- în cadrul procesului de selecție în vederea atribuirii granturilor, două state membre acordă preferință proiectelor vizând situri dezafectate în comparație cu proiectele care implică utilizarea unor terenuri neconstruite;
- programul operațional pentru Polonia include cerința unui plan integrat de amenajare a teritoriului drept condiție prealabilă pentru obținerea de finanțare din partea UE;
- în Ungaria, măsura în care proiectele își propun să abordeze problemele sociale și economice a reprezentat un criteriu specific de selecție[26].

[26] Pentru a fi eligibile, proiectele trebuie să se desfășoare într-un oraș cu peste 5 000 de locuitori, să aibă ca obiect o suprafață de teren dezafectat mai mare de 40 ha și să îndeplinească cel puțin trei dintre cele opt criterii socioeconomice stabilite.

CASETA 6

EXEMPLE DE REGISTRE NAȚIONALE ALE SITURILOR CONTAMINATE SAU POTENȚIAL CONTAMINATE

În Anglia și în Țara Galilor, Agenția de mediu păstrează un registru conținând numai siturile cu risc special ridicat (33 de situri la mijlocul anului 2011). Registrul nu a mai fost actualizat din 31 martie 2007. Autoritățile locale păstrează registre ale altor situri contaminate.

În Republica Cehă, SEKM[27], baza de date națională a siturilor contaminate și potențial contaminate, include foste terenuri industriale, militare și miniere, depozite de deșeuri etc. Fiecărui sit îi este atribuit un nivel de prioritate, iar categoria cea mai urgentă acoperă siturile care au nevoie imediată de remediere (130 de situri). În prezent, este în curs de constituire o nouă bază de date a siturilor contaminate, prin care se urmărește unificarea datelor provenind din diferite surse și actualizarea bazei de date existente la nivel național.

În Ungaria, există, din 1996, un plan de remediere a siturilor contaminate. Se urmărește cu precădere identificarea siturilor contaminate și desfășurarea unor acțiuni de remediere pentru a se împiedica răspândirea poluării în pânza freatică. Aplicarea acestui plan se bazează pe un registru al siturilor contaminate care prezintă un posibil risc pentru calitatea apei. Fiecare sit are un nivel de prioritate, stabilit pe baza mai multor criterii de risc de mediu și de sănătate.

[27] *Systém Evidence Kontaminovaných Míst* (Sistemul de evidență a siturilor contaminate).

REZULTATELE AU FOST OBȚINUTE LA CEL MAI MIC COST PENTRU BUGETUL UE?

46. Regenerarea siturilor dezafectate poate oferi soluții profitabile și, prin urmare, aceste activități pot fi desfășurate de investitori privați. Însă, în cazul proiectelor cu profituri nesemnificative, riscurile și costurile trebuie împărțite între sectorul public și cel privat. Dacă proiectele prezintă handicapuri severe, cum ar fi contaminarea importantă a terenului, amplasarea necorespunzătoare sau o piață imobiliară apatică, poate fi necesar ca investițiile să fie asigurate exclusiv din fonduri publice. Atunci când se analizează care este nivelul potrivit de cofinanțare publică pentru proiectele de regenerare, este foarte important ca finanțarea din fonduri publice să se limiteze la ceea ce este necesar pentru implementarea proiectului: contribuția publică nu ar trebui să depășească deficitul de finanțare dintre costul investiției și veniturile preconizate în urma acesteia[28].

47. Pentru a evalua dacă cele 27 de proiecte de regenerare examinate ar fi putut fi implementate la un cost mai mic, în special pentru bugetul UE, Curtea a examinat dacă:

- grantul public, inclusiv contribuția UE, a fost stabilit la un nivel corespunzător, pe baza metodei deficitului de finanțare, și dacă acest deficit de finanțare a fost evaluat în mod satisfăcător;
- valoarea sitului, inclusă printre costurile proiectului în evaluarea deficitului de finanțare, reflectă principiul „poluatorul plătește", conform căruia poluatorul trebuie să suporte costurile acțiunilor de remediere a sitului pe care l-a deteriorat;
- normele aplicabile privind ajutoarele de stat, menite să prevină denaturarea concurenței, au fost respectate;
- decizia de atribuire a grantului a inclus un mecanism de rambursare aplicabil în cazul în care proiectul ar genera venituri mai mari decât cele anticipate la data aprobării grantului.

[28] Costurile și veniturile sunt actualizate pentru a se ține seama de intervalul de timp dintre diferitele fluxuri de numerar.

NECESITATEA ACORDĂRII UNUI SPRIJIN DIN PARTEA SECTORULUI PUBLIC, INCLUSIV DIN PARTEA UE, NU A FOST ÎNTOTDEAUNA EVALUATĂ ...

48. Dintre cele 27 de proiecte examinate în scopul auditului:

- în cazul a 15 proiecte, la cererea Comisiei sau a autorității de management, beneficiarul a realizat o evaluare a deficitului de finanțare;
- în cazul a 12 proiecte, deficitul de finanțare nu a fost evaluat. În ceea ce privește trei dintre proiecte, evaluarea deficitului de finanțare nu era necesară pentru că nu se preconiza obținerea de venituri în urma proiectelor (întrucât acestea vizau fie numai decontaminarea terenurilor, fie crearea de parcuri și de rezerve de teren). În aceste cazuri, se poate considera că deficitul de finanțare este de 100 %. Totuși, pentru celelalte nouă proiecte, nu a fost realizată o evaluare a deficitului de finanțare, chiar dacă urmau să fie obținute venituri din vânzarea sau închirierea parcelelor și a clădirilor reamenajate (a se vedea ***caseta 7***). Dacă ar fi existat o astfel de evaluare în aceste nouă cazuri, grantul acordat, inclusiv sprijinul din partea UE, ar fi fost mai mic.

... IAR EVALUĂRILE REALIZATE CU PRIVIRE LA DEFICITUL DE FINANȚARE PREZINTĂ DEFICIENȚE

49. Următoarele deficiențe au fost detectate în cazurile în care deficitul de finanțare a fost evaluat:

- în trei cazuri în care proiectul specific cofinanțat viza o parte a unui sit dezafectat mai mare, deși măsurile structurale au cofinanțat infrastructura de bază pentru întregul sit [fie în cadrul unui proiect diferit desfășurat în aceeași perioadă de programare (2002-2006), fie în perioada precedentă (1994-1999)], veniturile obținute de dezvoltator de pe urma întregului sit nu au fost luate în considerare în evaluarea deficitului de finanțare (a se vedea ***caseta 8***) și
- în cinci cazuri în care costul terenului a fost inclus în costurile declarate[29], fie nu a existat un certificat de evaluare emis de o entitate independentă care să stabilească valoarea de piață a terenului, fie nu a fost posibil să se stabilească dacă prețul de achiziționare este mai mic decât valoarea de piață a terenului sau invers (a se vedea ***caseta 9***).

[29] Pentru a putea fi inclus printre costurile folosite pentru calculul cofinanțării din partea UE, costul achiziționării terenului nu trebuie să depășească 10 % din costurile totale ale proiectului. De asemenea, trebuie să existe o legătură directă între achiziționarea de terenuri și obiectivele operațiunii cofinanțate și trebuie să se obțină o certificare din partea unui expert calificat independent sau a unui organism oficial acreditat, care să confirme faptul că prețul de cumpărare nu este superior valorii de piață. A se vedea Regulamentul (CE) nr. 448/2004 al Comisiei din 10 martie 2004 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1685/2000 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1260/1999 al Consiliului în ceea ce privește eligibilitatea cheltuielilor în cadrul operațiunilor cofinanțate de fondurile structurale și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1145/2003 (JO L 72, 11.3.2004, p. 66).

CASETA 7

EXEMPLE DE PROIECTE FINANȚATE ÎN INTEGRALITATE DIN FONDURI PUBLICE, CARE AU POTENȚIALUL DE A GENERA VENITURI, DAR PENTRU CARE NU A FOST EVALUAT DEFICITUL DE FINANȚARE

Autoritatea locală din Halton (UK) și-a propus să construiască pe un teren public aflat în rezervă un depozit care să funcționeze în condiții de piață și care să poată genera venituri. Costurile de dezvoltare (cumpărarea terenului și amenajarea peisagistică) au fost acoperite în totalitate din fonduri publice, 29 % din sumă fiind finanțată prin FEDER. În pofida acestui fapt, nu a fost realizată o evaluare a deficitului de finanțare care să țină seama de viitoarele venituri.

Amenajarea sitului pe care era planificată construirea unei centrale nucleare (Arneburg, DE) (a se vedea ***fotografia 7***) are potențialul de a genera venituri pentru proprietarul privat al terenului, dat fiind că situl are avantajul de a dispune de o infrastructură de transport trimodal, care îl face atractiv pentru anumite sectoare industriale. Cu toate acestea, pentru proiectul respectiv, nu a fost realizată o evaluare a deficitului de finanțare.

CASETA 8

EXEMPLU ÎN CARE EVALUAREA DEFICITULUI DE FINANȚARE A VIZAT NUMAI O PARTE A SITULUI

Situl fostei mine de cărbuni/cocserii din Sheffield (UK) a fost amenajat în mai multe etape. În perioada 2000-2006, a fost acordat un sprijin prin FEDER pentru a doua etapă de amenajare a sitului, în vederea construirii mai multor clădiri industriale și de birouri. Evaluarea deficitului de finanțare pe baza căreia s-a justificat acordarea grantului prin FEDER s-a limitat numai la costurile și veniturile aferente acestei a doua etape și nu a luat în calcul veniturile generate de restul sitului.

CASETA 9

EXEMPLU ÎN CARE COSTUL TERENULUI DECLARAT ÎN CADRUL PROIECTULUI NU A FOST CONFIRMAT DE UN CERTIFICAT DE EVALUARE EMIS DE O ENTITATE INDEPENDENTĂ

Situl unei foste exploatări miniere la zi (Rotherham, UK) a făcut obiectul unui proiect de amenajare printr-un parteneriat public-privat, contribuția partenerului privat constând numai în terenul pus la dispoziție. Valoarea terenului, estimată la 6,7 milioane GBP, a fost inclusă printre costurile eligibile pentru grantul acordat prin FEDER. Această sumă depășea cu 3,4 milioane GBP valoarea de piață a terenului stabilită de un expert imobiliar autorizat.

În cazul proiectului desfășurat pe situl fostei oțelării din Dortmund (DE), prețul plătit de promotor pentru achiziționarea terenului a fost inclus în costul proiectului. Totuși, la momentul acordării cofinanțării prin FEDER, prețul respectiv nu a fost comparat cu valoarea de piață a terenului stabilită de un evaluator independent sau de un alt organism oficial autorizat. Doar ulterior, în 2006, autoritatea locală, unul dintre partenerii din proiect, a elaborat un raport în care se confirma că prețul de achiziționare corespundea valorii de piață a terenului. Trebuie remarcat că, în această evaluare, valoarea de piață pe metru pătrat era mai mare decât prețurile oficiale de referință pentru alte parcele din aceeași zonă și a fost calculată pentru o suprafață de 82 ha, deși numai aproximativ 40 ha din suprafața sitului au fost pregătite pentru construcție (restul terenului era destinat creării de spații verzi).

AUTORITĂȚILE CUNOSC PRINCIPIUL „POLUATORUL PLĂTEȘTE", DAR POLUATORUL NU A SUPORTAT ÎN TOTALITATE COSTUL ACTIVITĂȚILOR DE DECONTAMINARE ÎN NICIUNUL DINTRE CAZURILE EXAMINATE

50. Tratatul privind Uniunea Europeană[30] prevede că politica UE în domeniul mediului se bazează pe principiul că poluatorul plătește pentru orice daune de mediu pe care le provoacă. Principiul „poluatorul plătește" a fost introdus în anii ,90 ca principiu de bază în legislația de mediu a tuturor statelor membre vizitate. Conform acestui principiu, poluatorii, ca și proprietarii de terenuri sau chiriașii lor, care sunt obligați să prevină deteriorarea solului aflat în proprietatea lor, răspund de daunele pe care le cauzează. Prin urmare, granturile publice ar trebui să cofinanțeze costurile de remediere a terenurilor numai atunci când au fost epuizate toate mijloacele juridice de asigurare a respectării principiului „poluatorul plătește", astfel încât fondurile publice să fie utilizate numai ca soluție de ultimă instanță.

51. Numeroase terenuri poluate pentru remedierea cărora este solicitată o cofinanțare din fonduri UE și din alte fonduri publice sunt rezultatul activităților industriale și militare intense desfășurate în trecut în Europa. În majoritatea cazurilor celor mai grave, aplicarea în practică a principiului „poluatorul plătește" este foarte dificilă. De multe ori, este imposibil să se ceară entității responsabile de poluarea inițială să plătească pentru acțiunile de remediere, deoarece, în numeroase cazuri, fie poluatorul istoric nu mai există sau era o întreprindere de stat, fie situl a fost vândut unui proprietar privat în condiții specifice[31].

52. Eșantionul de proiecte cofinanțate prin FEDER și examinate în scopul auditului conține 21 de proiecte care au inclus lucrări de remediere. Entitatea responsabilă de poluarea inițială nu a suportat în totalitate costurile de remediere în niciunul dintre aceste proiecte:

- 13 dintre siturile vizate au fost poluate de societăți private, dar principiul „poluatorul plătește" fusese aplicat numai parțial;
- în cazul a șase dintre situri, poluarea a fost cauzată de întreprinderi de stat, iar noul proprietar a acceptat să desfășoare acțiuni de remediere a terenului cu sprijin din fonduri publice și
- în cazul celorlalte două situri, statul și-a asumat în întregime responsabilitatea remedierii terenurilor poluate de întreprinderi de stat.

[30] Articolul 191 alineatul (2) TFUE.

[31] Aceste condiții includ, de obicei, derogări cu privire la răspunderea pentru remedierea terenului poluat.

53. În numeroase cazuri în care un teren poluat este vândut unui dezvoltator, se practică o reducere a prețului de cumpărare drept compensație pentru costul lucrărilor necesare pentru readucerea terenului în stare de folosință. Totuși, chiar și în situațiile în care sunt oferite astfel de reduceri, dezvoltatorii încearcă uneori să obțină și alte subvenții publice pentru a acoperi costul lucrărilor de remediere efectiv desfășurate. În astfel de cazuri, în care dezvoltatorii beneficiază atât de reducerea prețului de cumpărare, cât și de subvenții pentru lucrările de remediere, există riscul să apară o dublă finanțare din fonduri publice. Autoritățile publice trebuie să supravegheze cu atenție acest risc.

54. În acest context, acordurile încheiate între vânzător și dezvoltatori sunt foarte complexe. În ceea ce privește aspectele legate de remediere, ele pot include reduceri, subvenții și mecanisme detaliate privind atribuirea răspunderii pentru depoluare. Evaluarea exhaustivă a acestor acorduri dintr-o perspectivă de bună gestiune financiară este în sine o provocare considerabilă, la fel ca și stabilirea măsurii în care fondurile UE au finanțat lucrări de remediere pentru care un dezvoltator a primit deja compensații. Anumiți factori contribuie la dificultatea acestei sarcini, cum ar fi faptul că:

- nu există evaluări fiabile ale terenurilor, ceea ce conduce la incertitudini cu privire la evaluarea prețului de piață și la valoarea reală a reducerilor prevăzute în contractele de cumpărare a terenurilor;
- evaluarea naturii problemelor de poluare existente pe un sit nu conține suficiente detalii și, din această cauză, costurile de remediere sunt subestimate (a se vedea ***caseta 10***) și
- acordurile aferente tranzacțiilor cu terenuri nu sunt transparente în ceea ce privește partea de răspundere care revine diferiților participanți pentru acțiunile de remediere.

CASETA 10

EXEMPLE DE PROIECTE ÎN CADRUL CĂRORA COSTURILE DE REMEDIERE AU FOST SUBESTIMATE, NECESARUL DE FINANȚARE SUPLIMENTARĂ FIIND ASIGURAT DIN FONDURI UE ȘI DIN ALTE FONDURI PUBLICE

În cazul proiectului desfășurat pe situl fostei oțelării din Dortmund (DE), o agenție publică a achiziționat terenul contaminat de la poluator, care era o societate privată. Costurile de remediere au fost estimate, la acel moment, la 58 de milioane de euro, iar vânzătorul a acceptat să acorde o reducere a prețului cu jumătate din această sumă (29 de milioane de euro), în schimbul stingerii răspunderii care îi revenea pentru depoluare. Costul final al remedierii a fost de 74,8 milioane de euro (cu 16,8 milioane de euro mai mare decât suma pe baza căreia a fost calculată reducerea de preț). Această majorare a costurilor a fost absorbită de agenția publică cu ajutorul unui grant de 25 % acordat prin FEDER. În acest caz, entitatea poluatoare a plătit numai 29 de milioane de euro din costurile totale de remediere care se ridicau la 74,8 milioane de euro.

În ceea ce privește proiectul desfășurat pe situl fostei uzine metalurgice din Barnsley (UK), costurile de decontaminare au fost inițial subestimate și, ca urmare, autoritatea de management a aprobat o majorare a costurilor totale cu 15 % și majorarea în consecință a grantului acordat prin FEDER.

55. Ca rezultat al complexității unor astfel de contexte, există cazuri printre proiectele auditate în care nu poate fi identificată nicio bază clară pentru stabilirea costului terenurilor și al vechilor clădiri. Ca urmare, nu poate fi exclusă o supraestimare a necesităților de finanțare publică. Acest fenomen constituie o problemă atât pentru fondurile naționale, cât și pentru fondurile UE, dat fiind că activitățile în cauză sunt eligibile pentru cofinanțare prin FEDER în proporție de până la 85 %.

NORMELE PRIVIND AJUTOARELE DE STAT NU SUNT APLICATE ÎN MOD CORESPUNZĂTOR

56. Comisia și statele membre au convenit norme specifice privind ajutoare de stat care privesc 16 proiecte. Aceste norme nu au fost aplicate în integralitate în opt cazuri (a se vedea ***caseta 11***).

POSIBILITĂȚILE DE RECUPERARE A SPRIJINULUI DIN PARTEA SECTORULUI PUBLIC ÎN CAZURILE ÎN CARE PROIECTELE DE REGENERARE ADUC VENITURI MAI MARI DECÂT CELE ESTIMATE SUNT LIMITATE

57. Proiectele de regenerare pot produce venituri din vânzarea sau închirierea activelor. În aceste cazuri, contribuția sectorului public ar trebui să fie stabilită înainte de aprobarea grantului, pe baza estimării veniturilor și a costurilor pe o perioadă de 20 de ani[32] (a se vedea punctul 46). După desfășurarea unui proiect de regenerare, veniturile şi costurile efectiv rezultate pot fi diferite de estimările inițiale. În situația în care calculul contribuției sectorului public ar fi revizuit retrospectiv, ținându-se seama de veniturile și costurile reale, s-ar putea ajunge la concluzia că grantul acordat pentru proiectul respectiv ar fi trebuit să fie mai mic. O consecință a acestei situații ar putea fi rambursarea integrală sau parțială a grantului. Chiar dacă regulamentele privind fondurile structurale nu prevăd reevaluarea deficitului de finanțare pe baza cifrelor reale, unele state membre au avut inițiativa introducerii unei clauze privind rambursarea în deciziile de atribuire a grantului. Acest lucru s-a întâmplat în cazul a opt dintre cele 15 proiecte pentru care a fost evaluat deficitul de finanțare (a se vedea punctul 48). În Germania, reevaluarea ține seama de veniturile generate într-o perioadă de 15 ani de la finalizarea proiectului.

58. Pentru cazurile în care nu este posibilă estimarea în prealabil a veniturilor sau atunci când nu se preconizează obținerea unor venituri în urma proiectului, există o dispoziție în regulamentele privind fondurile structurale care permite autorităților de management să solicite o rambursare a veniturilor generate, până la momentul închiderii programului operațional, pentru perioada 2000-2006, sau într-un interval de cinci ani de la finalizarea proiectului, pentru perioada 2007-2013[33]. Cu toate acestea, dat fiind că, adesea, proiectele de regenerare nu ajung la maturitate decât după o perioadă lungă de timp, intervalul de cinci ani luat în calcul în prezent pentru evaluarea acestor venituri este prea scurt.

[32] *Guide to Cost Benefit Analysis of Investment Projects* (Ghid pentru analiza cost-beneficii aplicată în cazul proiectelor de investiții), Comisia Europeană, DG Politică Regională și Urbană, iulie 2008.

[33] A se vedea norma nr. 2 privind eligibilitatea din Regulamentul (CE) nr. 448/2004 și articolul 55 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului din 11 iulie 2006 de stabilire a anumitor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european și Fondul de coeziune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1260/1999 (JO L 210, 31.7.2006, p. 25).

CASETA 11

EXEMPLE DE CAZURI ÎN CARE NU AU FOST RESPECTATE NORMELE PRIVIND AJUTOARELE DE STAT

Normele aplicabile în Regatul Unit cu privire la ajutoarele de stat[34] precizează că, în cazul în care proprietarul terenului este și promotorul proiectului, profitul promotorului trebuie să fie exclus din calculul sprijinului financiar din fonduri publice[35]. În cazul fostei uzine chimice din Widnes (UK) și al fostei mine de cărbuni/cocserii din Sheffield (UK), această regulă nu a fost însă respectată, în calcul fiind inclus și profitul promotorului. Acest lucru a fost acceptat la momentul respectiv de către Agenția de dezvoltare regională, dar trebuie remarcat faptul că procentul de profit nu a fost evaluat de un expert imobiliar, așa cum se solicită în schema aplicabilă de ajutor de stat.

Situl fostei exploatări miniere la zi din Rotherham (UK) a făcut obiectul unui proiect de regenerare printr-un parteneriat public-privat. Terenul cu care a contribuit partenerul privat a fost evaluat la 30 % din costurile totale ale proiectului, iar activitățile de regenerare care trebuiau plătite de partenerul public au fost estimate la 70 % din costuri. În schimb, în momentul vânzării parcelelor, 70 % din venituri au fost alocate partenerului privat și 30 %, partenerului public. Astfel, proprietarul privat a beneficiat de un avantaj, situație care nu este conformă cu schema aplicabilă de ajutor de stat.

Fotografia 7 – Pe terenul pe care era planificată construirea unei centrale nucleare, a fost construită o fabrică de celuloză (Arneburg, Germania)

În cazul sitului pe care era planificată construirea unei centrale nucleare (Arneburg, DE) (a se vedea ***fotografia 7***), promotorul (o municipalitate) a suportat costul regenerării unui teren deținut de un grup privat, obiectivul fiind atragerea de investitori industriali pe situl respectiv. Proprietarul achiziționase terenul în 1993 și desfășurase câteva operațiuni de demolare. După aprobarea proiectului de regenerare, proprietarul terenului a vândut parcele la un preț mult mai mare decât cel plătit inițial. Conform prevederilor din schema de ajutor de stat aplicabilă[36], contractul dintre promotor și proprietar ar fi trebuit să prevadă că beneficiile obținute din vânzarea terenului revin municipalității.

[34] N 747/A/99 – „Sprijin pentru proiectele de remediere desfășurate în parteneriat (1): sprijin pentru dezvoltarea cu caracter speculativ" [SG (2001) D/286569].

[35] În unele cazuri, profitul este evaluat la 15 % din valoarea de vânzare a clădirilor, la care se adaugă 10 % din valoarea vânzărilor de parcele.

[36] Schema de ajutor de stat N 644 A/B/2002, aprobată de Comisia Europeană la 9 iulie 2003, care reflectă normele prevăzute în al 31 lea plan general (*Rahmenplan*) (în special în partea II punctul 7).

Fotografia 8 – Demolarea sau renovarea unor clădiri vechi de pe situl unei centrale electrice abandonate care va fi transformată într-un centru artistic și cultural (Łódź, Polonia)

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

CONCLUZIA DE ANSAMBLU

59. Efectele poluării siturilor industriale și militare reprezintă în continuare o provocare de proporții pentru multe state membre. Va fi probabil necesar ca eliminarea acestei poluări istorice și regenerarea siturilor să fie plătite în continuare din fonduri publice. Pentru numeroase state membre, măsurile structurale au reprezentat o sursă esențială de finanțare în acest sens.

60. În general, proiectele care beneficiază de sprijin din partea UE furnizează infrastructurile conform planurilor. Cu toate acestea, proiectele desfășurate pe numeroase situri progresează într-un ritm mai lent decât cel anticipat, iar numărul de locuri de muncă create este sub așteptări.

61. Deși principiul „poluatorul plătește" este bine înțeles, dificultățile de ordin practic conduc la situații frecvente în care autoritățile publice, care beneficiază de sprijin prin măsurile structurale ale UE, sunt cele care plătesc o parte semnificativă din costul lucrărilor de remediere; poluatorul nu a suportat în integralitate costurile acestor lucrări în niciunul dintre cazurile examinate în scopul auditului.

62. Evaluările deficitului de finanțare, atunci când sunt realizate, nu sunt adesea suficient de solide, iar deciziile de atribuire a grantului nu includ întotdeauna clauze privind rambursarea.

63. Deși în statele membre există bune practici și principii referitoare la activitățile de regenerare, lipsa de informații detaliate privind amploarea problemelor de pe teren înseamnă că ar putea fi făcute progrese în ceea ce privește ierarhizarea în funcție de priorități a intervențiilor asupra siturilor celor mai vulnerabile.

Fotografia 9 – Recipient cu bile turnate din plastic utilizate pentru a extrage poluanții subterani din solul unui teren contaminat (Dunaujvaros, Ungaria)

ATINGEREA OBIECTIVELOR DE REGENERARE A SITURILOR INDUSTRIALE ȘI MILITARE

64. Obiectivele referitoare la realizările fizice au fost atinse în majoritatea proiectelor. În schimb, rezultatele lucrărilor de remediere nu sunt întotdeauna certificate în mod corespunzător și există diferențe mari între valorile naționale stabilite pentru evaluarea gradului de contaminare a solului. Comisia a prezentat o propunere de directivă de stabilire a unui cadru privind protecția solului (a se vedea punctele 22-25).

65. La momentul auditului, majoritatea proiectelor obținuseră rezultate modeste în termeni de activitate economică și de locuri de muncă create. Recesiunea economică a avut un impact asupra rezultatelor obținute. Analizele de piață nu au fost utilizate în mod suficient pentru a justifica proiectele de amenajare cofinanțate. Rezultatele cele mai bune au fost înregistrate pe siturile a căror regenerare a făcut parte dintr-un plan integrat de dezvoltare, clar și personalizat, care respecta majoritatea bunelor practici general acceptate în materie de regenerare (a se vedea punctele 26-34).

RECOMANDAREA 1

Statele membre ar trebui:

(a) să solicite ca proiectele de regenerare a siturilor dezafectate să facă parte dintr-un plan integrat de dezvoltare pentru orașul sau zona vizate;

(b) să solicite promotorilor să realizeze o analiză de piață și să examineze opțiunile relevante de utilizare viitoare posibilă a siturilor dezafectate, care ar trebui să fie bazate pe planul integrat de dezvoltare;

(c) să se asigure că rezultatele acțiunilor de remediere a siturilor sunt certificate de o autoritate competentă sau de către un organism acreditat.

Comisia ar trebui:

(a) să propună, în cooperare cu statele membre și pe baza unor dovezi științifice și a unor bune practici:

(i) standarde la nivelul UE pentru definirea siturilor contaminate și a importanței riscurilor de mediu și de sănătate pe care acestea le prezintă;

(ii) o metodologie la nivelul UE pentru definirea unor standarde de remediere specifice în funcție de categoria finală de folosință a sitului;

(b) să promoveze aplicarea unei abordări integrate de dezvoltare prin programul operațional, solicitând ca proiectele cofinanțate de regenerare a siturilor dezafectate să fie incluse într-un plan integrat de dezvoltare.

CRITERIILE DE ALOCARE A SPRIJINULUI UE PENTRU PROIECTELE DE REGENERARE A SITURILOR INDUSTRIALE ȘI MILITARE

66. Proiectele de regenerare se desfășoară în statele membre în conformitate cu majoritatea bunelor practici acceptate la nivel general, dar ele se confruntă cu dificultăți importante, cum ar fi lipsa de resurse financiare (a se vedea punctele 37-42).

67. Registrele naționale oferă unele informații cu privire la situația siturilor dezafectate, dar ele sunt incomplete în toate statele membre vizitate. Numai în două state membre, registrele includ informații corespunzătoare pentru ierarhizarea în funcție de priorități a intervențiilor publice asupra siturilor contaminate (a se vedea punctele 43-44).

68. Deşi regulamentele privind fondurile structurale nu prevăd norme care vizează promovarea unor aspecte specifice ale bunelor practici în materie de regenerare a siturilor dezafectate, unele state membre sprijină o abordare integrată de dezvoltare şi principiul reutilizării siturilor dezafectate în locul terenurilor neconstruite (a se vedea punctul 45).

RECOMANDAREA 2

Statele membre ar trebui:

(a) să aibă în vedere elaborarea unor strategii de regenerare a siturilor dezafectate, cu obiective clare;

(b) să promoveze regenerarea siturilor dezafectate, evitând utilizarea terenurilor neconstruite, cu excepţia cazurilor în care acest lucru este absolut necesar, sau, în caz contrar, să solicite aplicarea unor măsuri compensatorii;

(c) să aibă în vedere măsuri vizând siturile problematice care se află în proprietate privată şi al căror proprietar nu întreprinde acţiunile necesare;

(d) să aibă în vedere utilizarea provizorie mai frecventă a siturilor dezafectate regenerate ca zone neconstruite;

(e) să solicite autorităţilor locale sau regionale să menţină registre ale siturilor dezafectate şi ale siturilor contaminate; acestea ar trebui să fie standardizate cel puţin la nivelul statelor membre pentru a permite consolidarea lor într-un registru naţional care să faciliteze punerea în aplicare a politicii în materie de remediere şi regenerare a siturilor dezafectate;

(f) să alcătuiască liste ale siturilor dezafectate cu privire la care există suspiciuni de contaminare şi să le clasifice în funcţie de riscurile de mediu şi de sănătate pe care le prezintă; ar trebui stabilită o ierarhie în funcţie de priorităţi a siturilor care necesită activităţi de remediere, pentru a facilita elaborarea unor planuri de remediere care să contribuie la protecţia sănătăţii şi la realizarea obiectivelor de mediu ale UE, cum ar fi starea ecologică bună a apei impusă prin Directiva-cadru privind apa.

Comisia şi statele membre ar trebui:

(a) să sprijine aplicarea bunelor practici în domeniul dezvoltării de parcuri de afaceri şi să acorde preferinţă opţiunii regenerării siturilor dezafectate în locul utilizării unor terenuri neconstruite.

COSTUL LA CARE AU FOST OBȚINUTE REZULTATELE

69. Din diferite motive, rezultatele ar fi putut fi obținute cu o finanțare mai redusă din partea UE.

70. În cazul proiectelor generatoare de venituri, acordarea unui grant din fonduri publice nu a fost întotdeauna justificată printr-o evaluare a deficitului de finanțare. În cazurile în care a fost realizată o astfel de evaluare, aceasta prezenta deficiențe (a se vedea punctele 48-49).

71. În cazurile în care deficitul de finanțare a fost evaluat, decizia de atribuire a grantului nu a inclus întotdeauna o clauză privind rambursarea aplicabilă în situația în care proiectul ar genera venituri mai mari decât cele estimate, iar regulamentele privind fondurile structurale nu impun includerea unei astfel de clauze. Pentru cazurile în care nu este posibilă estimarea în prealabil a veniturilor sau atunci când nu se preconizează obținerea unor venituri în urma proiectului, regulamentele privind fondurile structurale permit autorităților de management să solicite o rambursare a veniturilor generate. Cu toate acestea, dat fiind că, adesea, proiectele de regenerare nu ajung la maturitate decât după o perioadă lungă de timp, intervalul de cinci ani luat în calcul în prezent pentru evaluarea acestor venituri este prea scurt (a se vedea punctele 57-58).

72. Deși principiul „poluatorul plătește" este consacrat în legislațiile statelor membre, acesta nu a fost aplicat în integralitate și, din această cauză, costurile acțiunilor de remediere ecologică au trebuit să fie suportate parțial din fonduri naționale și din fonduri ale UE. Adeseori, acordurile încheiate între poluatori, proprietarii de terenuri și dezvoltatori nu sunt suficient de transparente. Nu este posibil întotdeauna să fie evaluată măsura în care poluatorii au suportat efectiv costurile lucrărilor de remediere (a se vedea punctele 50-55).

73. Normele specifice privind ajutoarele de stat nu au fost aplicate în totalitate de autoritățile statelor membre (a se vedea punctul 56).

RECOMANDAREA 3

Statele membre ar trebui:

(a) să evalueze cu rigurozitate deficitul de finanțare pentru fiecare proiect;

(b) să solicite să se țină seama în mod explicit de măsura în care poate fi aplicat principiul „poluatorul plătește" în cazul fiecărui proiect de regenerare; de asemenea, statele membre ar trebui să solicite ca aplicarea acestui principiu să devină o condiție pentru acordarea de finanțare din partea UE;

(c) să aplice toate dispozițiile schemelor de ajutoare de stat convenite cu Comisia;

(d) să efectueze verificări detaliate pentru a se asigura că subvențiile pentru acțiuni de remediere nu sunt acordate pentru situri pentru care promotorul a beneficiat deja de reduceri ale prețului de cumpărare. În acest sens, autoritățile publice ar trebui să dispună de o evaluare de piață fiabilă a terenului, de o evaluare realistă a costurilor probabile ale lucrărilor de remediere și de o transparență deplină cu privire la condițiile de achiziționare a terenurilor și la eventualele reduceri de preț prevăzute de aceste condiții;

(e) să includă o clauză privind rambursarea în toate deciziile de atribuire a granturilor pentru proiecte de regenerare, astfel încât să aibă posibilitatea de a reevalua performanța financiară a proiectelor din perspectiva evoluțiilor înregistrate într-o perioadă mai mare de timp (de exemplu, 15 ani) și de a recupera integral sau parțial grantul acordat în cazul în care proiectele au generat venituri mai mari decât cele estimate. Comisia ar trebui să urmărească aplicarea acestor clauze privind rambursarea.

Comisia ar trebui:

(a) să aibă în vedere posibilitatea de a defini principii comune de aplicare a principiului „poluatorul plătește" în cazul contaminărilor care au avut loc înainte de introducerea acestui principiu în legislație;

(b) să reamintească autorităților de management din statele membre obligația care le revine de a evalua deficitul de finanțare pentru fiecare proiect care are potențialul de a genera venituri și să asigure respectarea tuturor normelor aplicabile privind ajutoarele de stat.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera II, condusă de domnul Harald NOACK, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 12 decembrie 2012.

Pentru Curtea de Conturi

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Președinte

Fotografia 10 – Pregătirea terenului pentru construirea unei infrastructuri rutiere pe locul unde era amplasată halda de zgură a unei foste mine de cărbuni (Jaworzno, Polonia)

ANEXA I

FINANȚAREA ACORDATĂ PRIN MĂSURILE STRUCTURALE PENTRU REGENERAREA SITURILOR INDUSTRIALE ȘI MILITARE (PERIOADA 2000-2006[1] ȘI PERIOADA 2007-2013)

Măsuri structurale de regenerare a siturilor industriale și militare 2000-2006				Măsuri structurale de regenerare a siturilor industriale și militare 2000-2006			
Statul membru	Locul	Suma alocată (euro)	%	Statul membru	Locul	Suma alocată (euro)	%
Germania	1	645 490 864	28,7	Ungaria	1	475 191 832	14,0
Regatul Unit	2	574 288 905	25,5	Republica Cehă	2	372 290 509	11,0
Franța	3	195 305 373	8,7	Germania	3	335 518 228	9,9
Țările de Jos	4	160 821 924	7,2	România	4	316 430 710	9,3
Portugalia	5	156 012 908	6,9	Italia	5	298 355 961	8,8
Italia	6	143 383 095	6,4	Polonia	6	278 413 953	8,2
Belgia	7	65 421 025	2,9	Portugalia	7	191 960 262	5,7
Grecia	8	55 655 389	2,5	Regatul Unit	8	178 957 047	5,3
Spania	9	54 873 962	2,4	Spania	9	177 403 701	5,2
Republica Cehă	10	46 073 161	2,0	Estonia	10	138 045 325	4,1
Polonia	11	43 940 360	2,0	Slovenia	11	130 400 000	3,8
Ungaria	12	28 773 946	1,3	Bulgaria	12	108 322 014	3,2
Finlanda	13	18 104 950	0,8	Franța	13	90 193 437	2,7
Proiecte interregionale în UE	14	17 035 874	0,8	Belgia	14	62 048 204	1,8
Proiecte transfrontaliere în UE	15	13 996 478	0,6	Letonia	15	49 000 000	1,4
Letonia	16	11 414 454	0,5	Malta	16	48 280 000	1,4
Luxemburg	17	10 019 687	0,4	Proiecte transfrontaliere în UE	17	47 801 926	1,4
Slovenia	18	2 924 609	0,1	Țările de Jos	18	28 799 000	0,8
Malta	19	2 539 367	0,1	Grecia	19	26 295 000	0,8
Estonia	20	1 712 389	0,1	Cipru	20	16 150 000	0,5
Austria	21	674 726	0,0	Lituania	21	14 501 892	0,4
				Luxemburg	22	3 786 550	0,1
				Finlanda	23	2 071 886	0,1
TOTAL UE		**2 248 463 446**	**100,0**	**TOTAL UE**		**3 390 217 437**	**100,0**

[1] Pentru perioada 2000-2006, cifrele referitoare la statele membre UE-10 acoperă perioada începând din 2004.

Sursa: Date ale DG Politică Regională și Urbană, 31.12.2010.

ANEXA II

EȘANTIONUL DE 27 DE PROIECTE AUDITATE

						Activități de regenerare cofinanțate prin FEDER						Rezultate preconizate ale regenerării / utilizarea viitoare planificată a terenului			
			Proiectul cofinanțat de UE este finalizat?	Cofinanțare FEDER (milioane de euro)	S-a vizat crearea de locuri de muncă?	Decontaminare / stabilizare	Amenajare peisagistică	Demolare / renovarea clădirilor vechi	Drumuri, utilități și alte infrastructuri	Parcelarea terenului pentru vânzare sau închiriere	Construirea de clădiri gata de utilizat	Terenuri și clădiri pentru utilizare comercială sau industrială	Terenuri și clădiri pentru utilizare publică	Instalații pentru parcuri publice	Terenuri de rezervă (publice sau private)
Numai lucrări de remediere	Fostă uzină de tratare a uraniului**	Mydlovary (CZ)	Da	18,50		√		√							√
	Fostă mină de cărbuni / deșeuri chimice	Berhida-Peremartoni (HU)		16,83		√									√
	Oțelărie	Dunaujvaros (HU)	Da	2,93	Da	√									√
	Fostă fabrică de explozivi	Berhida-Peremartoni (HU)		0,06	Da	√						√			
Numai lucrări de reamenajare	Fostă oțelărie și uzină metalurgică *[Skoda]*	Pilsen (CZ)	Da	1,36	Da			√				√			
	Fabrică din domeniul IT	Brno (CZ)	Da	0,43	Da			√				√			
	Fostă rafinărie de petrol	Braunsbedra (DE)	Da	6,32	Da			√	√	√		√			
	Fostă centrală nucleară planificată	Arneburg (DE)	Da	26,58	Da			√	√			√			
	Fost puț de mină de cărbuni	Jaworzno (PL)	Da	3,32	Da		√		√	√		√			
	Teren public în rezervă	Halton (UK)	Da	2,53	Da		√		√			√			

ANEXA II

						Activități de regenerare cofinanțate prin FEDER						Rezultate preconizate ale regenerării / utilizarea viitoare planificată a terenului			
			Proiectul cofinanțat de UE este finalizat?	Cofinanțare FEDER (milioane de euro)	S-a vizat crearea de locuri de muncă?	Decontaminare / stabilizare	Amenajare peisagistică	Demolare / renovarea clădirilor vechi	Drumuri, utilități și alte infrastructuri	Parcelarea terenului pentru vânzare sau închiriere	Construirea de clădiri gata de utilizat	Terenuri și clădiri pentru utilizare comercială sau industrială	Terenuri și clădiri pentru utilizare publică	Instalații pentru parcuri publice	Terenuri de rezervă (publice sau private)
Lucrări combinate de remediere și de reamenajare	Fostă uzină metalurgică	Halle (DE)	Da	3,79	Da	√			√			√			
	Fostă mină de cărbuni / cocserie III*	Essen (DE)	Da	2,21	Da	√		√	√	√		√			
	Halde de zgură ale unei mine de cărbuni	Jaworzno (PL)		7,07	Da	√	√		√			√			
	Fost port industrial I	Barrow-in-Furness (UK)	Da	5,89	Da	√	√		√	√		√			
	Fost port industrial II	Barrow-in-Furness (UK)	Da	5,79	Da	√	√		√	√		√			
	Fostă oțelărie I	Duisburg (DE)	Da	15,21	Da	√	√	√	√			√			
	Fosta uzină de prelucrare a zincului II	Duisburg (DE)	Da	20,90	Da	√	√	√	√			√			
	Fostă oțelărie*	Dortmund (DE)	Da	30,32	Da	√	√	√	√	√		√			
	Fostă mină de cărbuni / cocserie I*	Essen (DE)	Da	12,79	Da	√	√	√	√		√		√	√	
	Fostă mină de cărbuni / cocserie II	Essen (DE)		3,02		√	√		√					√	
	Fostă cazarmă și fabrică de baterii	Marcali (HU)	Da	3,02		√	√	√	√		√			√	
	Fostă centrală electrică*	Łódź (PL)		20,61	Da	√	√	√	√		√	√	√		
	Fostă exploatare minieră la zi I	Rotherham (UK)	Da	4,51	Da	√	√	√	√	√		√			
	Fostă exploatare minieră la zi II	Rotherham (UK)	Da	5,22	Da	√	√	√	√	√					
	Fostă mină de cărbuni / cocserie	Sheffield (UK)	Da	10,33	Da	√	√	√	√	√	√	√			
	Fostă uzină metalurgică	Barnsley (UK)	Da	8,81	Da	√	√	√	√	√	√	√			
	Fostă uzină chimică	Widnes (UK)	Da	2,53	Da	√	√		√	√	√	√			

Notă: Proiecte finanțate prin FC (**) sau „proiecte majore" finanțate prin FEDER (*) pentru care a fost necesară aprobarea prealabilă a Comisiei Europene.

Sursa: Raportul final privind execuția programelor operaționale cu privire la proiectele din perioada de programare 2000-2006; deciziile de atribuire a granturilor pentru proiectele din perioada de programare 2007-2013. Monedele naționale au fost convertite în euro la cursul mediu de schimb al Băncii Centrale Europene pentru perioada de programare vizată.

RĂSPUNSURILE COMISIEI

SINTEZĂ

I.
Regenerarea siturilor militare și industriale sau a siturilor dezafectate are un rol important în creșterea atractivității unei regiuni și contribuie la crearea de locuri de muncă.

III. (a)
Se consideră că certificarea reprezintă un exemplu de bună practică. Cu toate acestea, lipsa certificării și diferențele dintre valorile naționale stabilite pentru evaluarea gradului de contaminare a solului nu înseamnă neapărat că lucrările de regenerare și decontaminare au fost efectuate în mod necorespunzător.

Realizarea proiectelor are loc întotdeauna într-un context de incertitudini economice. Unele proiecte au suferit întârzieri din cauza constrângerilor financiare apărute în contextul recesiunii economice, asociate cu reducerea deficitului bugetar la nivel național. Ambii factori au influențat prioritățile politicilor publice. În plus, în cadrul acestor proiecte, crearea de locuri de muncă reprezintă un obiectiv pe termen lung.

Noțiunea de „plan integrat de dezvoltare urbană" este prevăzută în orientările strategice comunitare și la articolul 44 din Regulamentul (CE) nr. 1828/2006. Instrumentul de inginerie financiară JESSICA poate fi implementat numai în zonele în care s-a realizat un astfel de plan. În plus, conform articolului 8 din Regulamentul (CE) nr. 1080/2006, FEDER poate susține dezvoltarea de strategii integrate și durabile pentru a face față concentrării puternice de probleme economice, de mediu și sociale în zonele urbane, printre acestea numărându-se reabilitarea mediului fizic și reamenajarea siturilor dezafectate.

III. (b)
În 2006, Comisia a prezentat o propunere de directivă-cadru privind solul [COM(2006) 232], care ar oferi o definiție a termenului „sit contaminat" și ar impune alcătuirea unui inventar al siturilor de acest tip de pe teritoriul național al statelor membre. Siturile dezafectate sunt deseori contaminate, prin urmare ar fi și ele incluse într-un astfel de inventar. Parlamentul European a adoptat propunerea în primă lectură în noiembrie 2007. Consiliul încă nu a convenit asupra unei poziții comune.

De asemenea, Comisia a lansat inițiative de promovare a bunelor practici și în afara cadrului juridic, de exemplu pentru a favoriza coordonarea activității de amenajare a teritoriului și reabilitarea siturilor dezafectate abandonate în locul utilizării de terenuri neconstruite.

III. (c)
Comisia recunoaște că au existat unele puncte slabe în ceea ce privește stabilirea ratelor de subvenționare în trecut, în parte și din cauza cadrului de reglementare. În cazul proiectelor din 2000-2006 care au generat venituri nete substanțiale, ratele maxime de cofinanțare au fost stabilite în conformitate cu articolul 29 din Regulamentul (CE) nr. 1260/1999. Evaluarea deficitului de finanțare a fost consacrată în regulamentul pentru perioada 2007-2013.

În perioada 2007-2013, veniturile care pot fi stabilite în avans sunt luate în considerare pe o perioadă de 10-30 de ani, în funcție de sector. Pentru sectorul mediului, ghidul privind analiza cost-beneficiu (ACB) recomandă ca, pentru actualizarea costurilor și veniturilor din proiect, să se aplice un orizont temporal de referință de 30 de ani.

Comisia consideră că introducerea unei clauze de rambursare în scrisoarea de atribuire a grantului emisă de către autoritatea de management reprezintă un exemplu de bună practică pe care ar fi util ca statele membre să îl includă în normele naționale.

Aplicarea în practică a principiului „poluatorul plătește" este o sarcină dificilă. Deseori nu este posibil ca persoana sau entitatea juridică care este în primul rând responsabilă pentru provocarea poluării să fie obligată să plătească pentru a remediere, deoarece în multe cazuri persoana sau entitatea juridică respectivă nu mai există sau poate demonstra că a respectat normele în vigoare la momentul poluării.

RĂSPUNSURILE COMISIEI

IV. (a)
Comisia este de acord cu această recomandare adresată statelor membre și a solicitat deja o abordare integrată a dezvoltării, nu doar în Cadrul Strategic Comunitar (CSC), ci și în regulamentul Comisiei.

IV. (b)
Serviciile Comisiei au publicat recent un document de lucru [SWD(2012) 101 final/2] cu „orientări privind cele mai bune practici în vederea limitării, atenuării și compensării impermeabilizării solurilor". Documentul descrie abordările puse în practică în statele membre, printre care prevenirea conversiei zonelor verzi și a impermeabilizării ulterioare a (unei părți a) suprafețelor acestora, precum și reutilizarea zonelor deja construite, de exemplu a siturilor dezafectate.

IV. (c)
În ceea ce privește principiul „poluatorul plătește" și ajutorul de stat, cadrul de reglementare a fondurilor structurale pentru perioada 2007-2013 include deja observațiile Curții.

Referitor la clauza de rambursare din scrisoarea de acordare a grantului emisă de către autoritatea de management, Comisia o consideră a fi un exemplu de bună practică pe care ar fi util ca statele membre să îl includă în normele naționale. Cu toate acestea, conform principiului gestiunii partajate, întrucât autoritățile de management sunt cele care emit deciziile de acordare a granturilor, tot ele ar trebui să monitorizeze și aplicarea clauzei de rambursare în același mod în care monitorizează implementarea proiectelor.

IV. (d)
Comisia este de acord cu recomandarea Curții, dar semnalează faptul că în 2006 a prezentat o propunere de directivă-cadru privind solul [COM(2006) 232] care ar introduce o bază juridică pentru propunerea de standarde UE în vederea definirii siturilor contaminate, a riscurilor pe care le prezintă acestea și a metodologiilor de remediere. Comisia subliniază că sarcina de adoptare a unei legislații europene specifice privind solul revine colegiuitorilor.

Siturile dezafectate sunt situate deseori în zone urbane. Comisia promovează deja dezvoltarea urbană durabilă integrată prin intermediul programelor sale principale curente și al instrumentului financiar JESSICA, care presupune realizarea unui plan integrat de dezvoltare urbană.

În plus, Comisia solicită cu insistență statelor membre să includă regenerarea siturilor dezafectate în abordarea lor integrată de dezvoltare urbană, ca element-cheie al acesteia, întrucât „regenerarea siturilor dezafectate" este una dintre cele patru priorități de investiții specifice zonelor urbane.

Această abordare va fi consolidată semnificativ în perioada 2014-2020.

IV. (e)
Comisia a lansat inițiative de promovare a bunelor practici și în afara cadrului juridic, de exemplu pentru a favoriza coordonarea activității de amenajare a teritoriului și reabilitarea siturilor dezafectate abandonate în locul utilizării terenurilor neconstruite.

În plus, Comisia ia notă de faptul că propunerea sa de directivă-cadru privind solul [COM(2006) 232] ar impune identificarea siturilor contaminate din teritoriile naționale.

RĂSPUNSURILE COMISIEI

INTRODUCERE

5.
Comisia remarcă faptul că operatorii care desfășoară activități periculoase au responsabilitatea strictă de a remedia poluarea solului doar dacă aceasta a avut loc după 30 aprilie 2007, dată la care a intrat în vigoare Directiva 2004/35/CE privind răspunderea pentru mediul înconjurător. În acest context, Comisia dorește să reamintească faptul că în 2006 a prezentat o propunere de directivă-cadru privind solul [COM(2006) 232], care ar impune identificarea tuturor siturilor contaminate, inclusiv a celor contaminate înainte de aprilie 2007. Propunerea se află încă în dezbatere în cadrul Consiliului. Parlamentul European a adoptat-o în primă lectură în noiembrie 2007.

6.
Promovarea abordării integrate a dezvoltării și reutilizarea siturilor dezafectate reprezintă noțiuni cuprinzătoare[1].

Se promovează o abordare integrată a dezvoltării deoarece diversele dimensiuni ale vieții urbane – economică, socială, culturală și de mediu – sunt interconectate. Succesul dezvoltării urbane se poate obține doar printr-o abordare integrată. Prin urmare, măsurile care vizează reînnoirea fizică a orașelor ar trebui să fie combinate cu măsuri care să promoveze educația, dezvoltarea economică, incluziunea socială și protecția mediului.

[1] A se vedea articolul 8 din Regulamentul (CE) nr. 1080/2006 și comunicarea „Politica de coeziune și orașele: contribuția orașelor și aglomerărilor urbane la creștere și la ocuparea forței de muncă în cadrul regiunilor", COM(2006) 385 final.

SFERA ȘI OBIECTIVELE AUDITULUI

17.
Cu excepția proiectelor majore, dosarele proiectelor nu se păstrează de către Comisie, ci de către autoritățile de management ale statelor membre.

OBSERVAȚII

23. A doua liniuță
Se consideră că certificarea reprezintă un exemplu de bună practică. Cu toate acestea, lipsa certificării nu înseamnă neapărat că lucrările de regenerare și decontaminare au fost efectuate în mod necorespunzător.

Rugăm a se vedea și răspunsul Comisiei de la punctul 5 și trimiterea la propunerea de directivă-cadru privind solul din 2006 [COM(2006) 232].

24.
Nu există valori armonizate de evaluare a contaminanților din sol și nici standarde armonizate care să definească în ce măsură un anumit sit prezintă riscuri semnificative pentru mediu și pentru sănătatea umană, în prezent neexistând nici o definiție armonizată la nivelul UE a termenului „sit contaminat". În 2006, Comisia a prezentat o propunere de directivă-cadru privind solul [COM(2006) 232], care ar oferi o definiție a termenului „sit contaminat" și ar impune alcătuirea unui inventar al siturilor de acest tip de pe teritoriul național. Adoptarea acestei directive ar crea baza juridică necesară pentru adoptarea ulterioară – în caz de necesitate și în urma unui schimb de informații cu statele membre – a unor elemente tehnice comune la nivelul UE în vederea evaluării riscului de contaminare a solului, fără a avea vreo incidență asupra acceptabilității riscurilor.

Rugăm a se vedea și răspunsul Comisiei de la punctul 5.

RĂSPUNSURILE COMISIEI

26.
Comisia salută faptul că douăzeci dintre cele douăzeci și două de proiecte finalizate auditate și-au îndeplinit obiectivele în totalitate sau în mare măsură (>90 %).

27.
Proiectele de regenerare a siturilor dezafectate necesită o perioadă îndelungată pentru a obține rezultatele preconizate.

Caseta 1
Exemplul fostului port industrial (Barrow-in-Furness, UK) arată cât este de dificilă derularea proiectelor în contextul unei crize economice.

Caseta 2
În ceea ce privește exemplul fostei rafinării de petrol (Braunsbedra, DE), cercetarea posibilităților de comercializare pentru zonele reabilitate reprezenta o condiție pentru acordarea finanțării. Cu toate acestea, la momentul aprobării finanțării, autoritatea de management nu poate anticipa evenimente care ar putea avea loc după mai mulți ani. Oricare ar fi criteriile stabilite, singura verificare posibilă este aceea a plauzibilității cercetării de piață.

Caseta 3
Exemplul fostei uzine metalurgice (Barnsley, UK, desemnat ca „oraș renăscut" în planul de dezvoltare regională) arată cât este de dificilă derularea proiectelor în contextul unei crize economice. Creșterea atractivității unei zone face parte dintre obiectivele urmărite de FEDER care nu pot fi măsurate întotdeauna în termeni cantitativi.

În ceea ce privește fosta oțelărie (Dortmund, DE), implementarea proiectului este condiționată în parte de factori externi care nu pot fi influențați nici de către statul membru, nici de către Comisie. Faptul că până la mijlocul anului 2011 se vânduse doar 22 % din suprafața disponibilă poate fi atribuit crizei economice.

31.
Proiectele de regenerare a siturilor dezafectate necesită o perioadă îndelungată pentru a obține rezultatele și efectele preconizate. Crearea de locuri de muncă este un obiectiv pe termen lung, în special atunci când proiectele vizează îmbunătățirea mediului destinat activităților economice.

32.
Comisia salută constatarea Curții.

38.
Serviciile Comisiei au publicat recent un document de lucru [SWD(2012) 101 final/2] cu „orientări privind cele mai bune practici în vederea limitării, atenuării și compensării impermeabilizării solurilor". Documentul descrie abordările puse în practică în statele membre, printre care prevenirea conversiei zonelor verzi și a impermeabilizării ulterioare a (unei părți a) suprafețelor acestora, precum și reutilizarea zonelor deja construite, de exemplu a siturilor dezafectate.

39.
Comisia ia notă de faptul că, în cel puțin două dintre cele cinci state membre auditate, existau prevederi prin care se promova utilizarea provizorie a terenurilor dezafectate regenerate ca terenuri neconstruite.

40.
Comisia remarcă faptul că existența registrelor cu situri dezafectate, constrângerile legate de bugetele naționale și/sau regionale și incertitudinile legate de drepturile de proprietate asupra terenurilor influențează întotdeauna execuția proiectelor.

40. a doua liniuță
Comisia observă că directiva-cadru privind solul [COM(2006) 232] care a fost propusă ar impune statelor membre să identifice siturile contaminate de pe teritoriile lor și să pună inventarul rezultat la dispoziția publicului (a se vedea și răspunsul Comisiei la punctul 24). Siturile dezafectate sunt deseori contaminate, prin urmare ar fi și ele incluse într-un astfel de inventar.

43.
Comisia face trimitere la răspunsul său de la punctele 24 și 40: menționează că directiva-cadru privind solul care a fost propusă ar impune statelor membre să identifice siturile contaminate de pe teritoriile lor și să pună inventarul rezultat la dispoziția publicului.

RĂSPUNSURILE COMISIEI

Caseta 5
În cazul Poloniei, deşi există iniţiative la nivel local, un registru naţional ar permite cu siguranţă o prioritizare mai bună.

Totuşi, „Conceptul naţional de dezvoltare spaţială 2030" adoptat de guvernul Poloniei în martie 2012 va asigura coordonarea planificării şi o abordare integrată a zonelor revitalizate.

44.
Comisia face trimitere la răspunsul său de la punctul 43.

Caseta 6
Comisia face trimitere la răspunsul său de la punctul 40, a doua liniuţă.

45.
Criteriile de selecţie pentru proiectele cofinanţate prin FEDER sunt stabilite de către comitetele de monitorizare ale programelor. Comisia încurajează includerea între criteriile de selecţie a unor concepte precum valoarea adăugată, raportul calitate-preţ şi durabilitatea mediului şi recomandă aplicarea celor mai bune practici.

În acest sens, Comisia a lansat iniţiative de promovare a bunelor practici şi în afara instrumentelor juridice. De exemplu, comunicarea sa intitulată „Politica de coeziune şi oraşele: contribuţia oraşelor şi aglomerărilor urbane la creştere şi la ocuparea forţei de muncă în cadrul regiunilor" [COM(2006) 385 final] promovează reabilitarea siturilor dezafectate abandonate în locul utilizării terenurilor neconstruite, precum şi coordonarea activităţii de amenajare a teritoriului şi aplicarea politicilor de coeziune pentru gestionarea extinderii urbane. De asemenea, serviciile sale au organizat şi au publicat online un raport de expertiză privind rezultatele atelierului de lucru intitulat „Reutilizarea terenurilor şi a clădirilor dezafectate" din cadrul conferinţei „Regiunile pentru schimbare economică" din 2010, care oferă exemple de bune practici.

45. Prima liniuţă
Prioritizarea proiectelor şi decizia privind rata din fondurile UE care se acordă la nivel de proiect intră în competenţa autorităţilor responsabile pentru program.

48. A doua liniuţă
Comisia recunoaşte că au existat unele puncte slabe în ceea ce priveşte stabilirea ratelor de subvenţionare în trecut, în parte şi din cauza cadrului de reglementare. În cazul proiectelor din 2000-2006 care au generat venituri nete substanţiale, ratele maxime de cofinanţare au fost stabilite în conformitate cu articolul 29 din Regulamentul (CE) nr. 1260/1999. Evaluarea deficitului de finanţare a fost consacrată în regulamentul pentru perioada 2007-2013.

Caseta 7
În ceea ce priveşte rezerva funciară publică (Halton, UK), metodologia de evaluare a deficitului de finanţare care se aplică începând din 2007 nu era aplicată în acelaşi mod în perioada 2000-2006. Cofinanţarea oferită de FEDER este sub rata maximă de intervenţie prevăzută la articolul 29 din Regulamentul (CE) nr. 1260/1999, de aceea s-au luat într-adevăr în considerare veniturile care ar putea fi generate, conform reglementărilor aplicabile.

Referitor la situl pe care era planificată construirea unei centrale nucleare (Arneburg, DE), metodologia de evaluare a deficitului de finanţare care se aplică începând din 2007 nu era aplicată în acelaşi mod în perioada 2000-2006 [a se vedea articolul 29 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 1260/1999].

49.
Comisia recunoaşte că au existat unele puncte slabe în ceea ce priveşte stabilirea ratelor de subvenţionareîn trecut, în parte şi din cauza cadrului de reglementare. În cazul proiectelor care au generat venituri nete substanţiale, ratele maxime de cofinanţare au fost stabilite în conformitate cu articolul 29 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 1260/1999, care se aplică în următoarele trei cazuri. Metodologia privind evaluarea deficitului de finanţare a fost consacrată în regulamentul pentru perioada 2007-2013.

49. Prima liniuţă
Comisia remarcă faptul că, în opt dintre cele 15 proiecte auditate în cazul cărora beneficiarul a efectuat o evaluare a deficitului de finanţare, Curtea nu a făcut nicio constatare privind eventualele venituri generate din alte proiecte realizate de acelaşi dezvoltator.

RĂSPUNSURILE COMISIEI

49. A doua liniuță
Valoarea de piață a terenului necesită, într-adevăr, o evaluare independentă. Comisia remarcă faptul că, în 22 de proiecte dintre cele 27 auditate, Curtea nu a făcut nicio constatare referitor la această evaluare.

Caseta 8
Referitor la fosta mină de cărbuni/cocserie (Sheffield, UK), vă rugăm să consultați răspunsul de la caseta 7.

Caseta 9
În ceea ce privește fosta exploatare minieră la zi (Rotherham, UK), eligibilitatea terenului achiziționat ar fi trebuit să fie evaluată în sensul schemei de ajutor de stat, în conformitate cu regula nr. 5 [Regulamentul (CE) nr. 1685/2000]. Având în vedere schema de ajutor de stat, valoarea terenului ar fi trebuit să fie evaluată ca fiind zero sau, în anumite circumstanțe, ca fiind valoarea cea mai mică dintre prețul de achiziție efectiv și valoarea de piață.

Referitor la fosta oțelărie (Dortmund, DE), Comisia va urmări această chestiune.

50.
Principiul „poluatorul plătește", consacrat la articolul 191 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), reprezintă un principiu director al politicii de mediu. Acesta se referă la acțiunea UE, iar articolul din TFUE nu poate fi invocat în mod direct de persoanele particulare în scopul excluderii aplicării unei reglementări naționale într-un domeniu care ține de politica de mediu în cazul în care nu este aplicabilă nicio reglementare europeană adoptată în temeiul articolului respectiv[2]. Cu alte cuvinte, acest articol este obligatoriu din punct de vedere juridic la nivelul statelor membre în măsura în care a fost pus în aplicare la nivelul UE prin intermediul unor acte derivate, de exemplu directive (precum Directiva 2004/35/CE privind răspunderea pentru mediul înconjurător, Directiva 2000/60/CE de stabilire a unui cadru de politică comunitară în domeniul apei, Directiva-cadru 2008/98/CE privind deșeurile, Directiva 2006/21/CE privind gestionarea deșeurilor din industriile extractive etc.).

Conform Orientărilor comunitare privind ajutorul de stat pentru protecția mediului[3], în cazul în care nu există un astfel de act derivat la nivelul UE, aplicarea principiului „poluatorul plătește" are relevanță în măsura în care acesta este definit în legislația națională aplicabilă.

51.
În completarea observațiilor de la punctul 50, propunerea Comisiei în legătură cu o directivă-cadru privind solul ar permite instituirea unui mecanism economic adecvat de finanțare a reperării și a remedierii „siturilor orfane" (situri contaminate pentru care persoana fizică sau juridică responsabilă de contaminare nu poate fi identificată în sensul principiului „poluatorul plătește", nu poate fi trasă la răspundere conform legislației naționale sau europene sau nu poate fi obligată să suporte costurile legate de reperarea și remedierea acestor situri).

53.
Comisia este de acord cu faptul că autoritățile responsabile pentru program trebuie să fie vigilente în vederea reducerii riscului descris.

54.
După cum a constatat și Curtea la punctele 53-55, proiectele auditate s-au confruntat cu multe aspecte complexe, în special referitor la acordurile dintre vânzătorii și dezvoltatorii terenurilor poluate.

Caseta 10
Referitor la fosta oțelărie (Dortmund, DE), Comisia va urmări această chestiune.

55.
Comisia recomandă întotdeauna ca valoarea terenului (și a clădirilor) să fie evaluată de către un expert calificat independent sau de către un organism acreditat oficial [Regula nr. 5 din Regulamentul (CE) nr. 1685/2000].

Caseta 11
Referitor la fosta uzină chimică (Widnes, UK) și fosta mină de cărbuni/cocserie (Sheffield, UK), Comisia va urmări această chestiune.

În ceea ce privește fosta exploatare minieră la zi (Rotherham, UK), autoritatea de management a informat Comisia că a făcut demersuri în vederea informării *Homes and Community Agency* (HCA, noul organism proprietar responsabil) despre acest caz.

[2] Hotărârea Curții de Justiție a Uniunii Europene din 9 martie 2010 în cauza C-378/08, punctul 46.

[3] JO C 82, 1.4.2008, pp. 1-33.

RĂSPUNSURILE COMISIEI

CONCLUZII ŞI RECOMANDĂRI

57.
Comisia consideră că introducerea unei clauze de rambursare în scrisoarea de atribuire a grantului emisă de către autoritatea de management reprezintă un exemplu de bună practică, pe care ar fi util ca statele membre să îl includă în normele naționale.

Pentru perioada de programare 2000-2006, articolul 29 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 1260/1999 a limitat contribuția UE la proiectele capabile să genereze venituri în funcție de obiectivul prioritar și de sectorul investiției. Pentru perioada 2007-2013, articolul 55 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 oferă orientări comune privind gestionarea veniturilor de care nu s-a ținut seama la momentul depunerii proiectului. Alte orientări privind abordarea standard de calculare a deficitului de finanțare și proiectele generatoare de venituri au fost prevăzute în 2008 în ghidul privind analiza cost-beneficiu (ACB), care se aplică tuturor statelor membre, dar poate fi adaptat la condițiile naționale specifice. În consecință, unele state membre au emis propriile orientări ACB, ceea ce explică existența unor diferențe între state. La începutul perioadei de programare 2007-2013 s-au publicat note de orientare clare și complete privind proiectele generatoare de venituri (COCOF nr. 07/0074/09 și 08/0012/02).

58.
Comisia consideră că, în cazul proiectelor ale căror venituri nu pot fi prevăzute sau calculate la momentul aprobării, autoritatea de management ar trebui să aibă posibilitatea de a verifica dacă s-au generat venituri după finalizarea proiectului. Perioada la care se face referire în regulament este adecvată, întrucât prezintă un echilibru între necesitatea examinării eventualelor venituri atunci când acestea sunt înregistrate și așteptările rezonabile ale autorității de management și ale beneficiarilor privind închiderea proiectelor după finalizarea acestora.

59.
Regenerarea siturilor militare și industriale sau a siturilor dezafectate reprezintă un prim pas înspre creșterea atractivității unei regiuni și o condiție prealabilă pentru realizarea unor activități prin care se creează locuri de muncă.

60.
Unele proiecte au suferit întârzieri din cauza constrângerilor financiare apărute în contextul recesiunii economice; în cadrul acestor proiecte, crearea de locuri de muncă reprezintă un obiectiv pe termen lung.

61.
Aplicarea în practică a principiului „poluatorul plătește" este o sarcină dificilă. Deseori nu este posibil ca persoana sau entitatea juridică care este în primul rând responsabilă pentru provocarea poluării să fie obligată să plătească pentru remediere, deoarece în multe cazuri persoana sau entitatea juridică respectivă nu mai există sau poate demonstra că a respectat normele în vigoare la momentul poluării.

62.
Comisia consideră că introducerea unei clauze de rambursare în scrisoarea de atribuire a grantului emisă de către autoritatea de management reprezintă un exemplu de bună practică pe care ar fi util ca statele membre să îl includă în normele naționale.

RĂSPUNSURILE COMISIEI

64.
Se consideră că certificarea reprezintă un exemplu de bună practică. Cu toate acestea, lipsa certificării și diferențele dintre valorile naționale stabilite pentru evaluarea gradului de contaminare a solului nu înseamnă neapărat că lucrările de regenerare și decontaminare au fost efectuate în mod necorespunzător. Propunerea Comisiei referitoare la o directivă-cadru privind solul [COM(2006) 232] ar oferi o definiție a termenului „sit contaminat" și ar impune alcătuirea unui inventar al siturilor de acest tip de pe teritoriul statelor membre.

65.
Realizarea proiectelor are loc întotdeauna într-un context de incertitudini și recesiune economică care influențează prioritățile politicilor publice, împreună cu reducerea deficitului la nivel național.

Noțiunea de „plan integrat de dezvoltare urbană" este prevăzută în orientările strategice comunitare și la articolul 44 din Regulamentul (CE) nr. 1828/2006. Instrumentul de inginerie financiară JESSICA poate fi implementat numai în zonele în care s-a realizat un astfel de plan. În plus, conform articolului 8 din regulamentul (CE) nr. 1080/2006, FEDER poate susține dezvoltarea de strategii integrate și durabile pentru a face față concentrării puternice de probleme economice, de mediu și sociale în zonele urbane, printre acestea numărându-se reabilitarea mediului fizic și reamenajarea siturilor dezafectate.

Recomandarea 1 adresată statelor membre
Comisia este de acord cu această recomandare adresată statelor membre și a solicitat deja o abordare integrată de dezvoltare, nu doar în Cadrul Strategic Comunitar, ci și în regulamentul Comisiei.

Recomandarea 1 (a) adresată Comisiei
Comisia este de acord cu recomandarea Curții, dar semnalează faptul că în 2006 a prezentat o propunere de directivă-cadru privind solul [COM(2006) 232] care ar introduce o bază juridică pentru propunerea de standarde UE în vederea definirii siturilor contaminate, a riscurilor pe care le prezintă acestea și a metodologiilor de remediere.

Această directivă ar armoniza definiția termenului „sit contaminat" la nivelul întregii UE și ar introduce, printre altele, obligația ca statele membre să remedieze siturile contaminate. De asemenea, directiva ar permite Comisiei să adopte – în caz de necesitate și în urma unui schimb de informații cu statele membre – elemente tehnice comune la nivelul UE pentru evaluarea riscului de contaminare a solului.

Comisia subliniază că sarcina de adoptare a unei legislații UE specifice privind solul revine colegiuitorilor.

Recomandarea 1 (b) adresată Comisiei
Siturile dezafectate sunt deseori situate în zone urbane. Comisia promovează deja dezvoltarea urbană durabilă integrată prin intermediul programelor sale principale curente. Această abordare va fi consolidată semnificativ în perioada 2014-2020, prin obligația ca cel puțin 5 % din contribuția FEDER acordată statelor membre să se cheltuiască pentru măsuri integrate de dezvoltare urbană durabilă. Dezvoltarea urbană integrată este promovată și prin intermediul instrumentului financiar JESSICA, care presupune realizarea unui plan integrat de dezvoltare urbană.

În plus, Comisia solicită cu insistență statelor membre să includă regenerarea siturilor dezafectate în abordarea lor integrată de dezvoltare urbană, ca element cheie al acesteia, întrucât „regenerarea siturilor dezafectate" este una dintre cele patru priorități de investiții specifice zonelor urbane.

Răspuns comun la punctele 66 și 67.
Factorii externi care nu intră în sfera de răspundere a autorităților responsabile pentru program, precum constrângerile bugetelor naționale și/sau regionale și incertitudinile legate de drepturile de proprietate asupra terenurilor, influențează întotdeauna execuția proiectelor de regenerare.

Directiva-cadru privind solul [COM(2006) 232] care a fost propusă ar impune statelor membre să identifice siturile contaminate de pe teritoriile lor și să pună inventarul rezultat la dispoziția publicului. Siturile dezafectate sunt deseori contaminate, prin urmare ar fi și ele incluse într-un astfel de inventar.

68.
Criteriile de selecție pentru proiectele cofinanțate prin FEDER sunt stabilite de către comitetele de monitorizare a programelor. Comisia încurajează includerea între criteriile de selecție a unor concepte precum valoarea adăugată, raportul calitate-preț și durabilitatea mediului și recomandă aplicarea celor mai bune practici.

De asemenea, Comisia a lansat inițiative de promovare a bunelor practici și în afara cadrului juridic, de exemplu pentru a favoriza coordonarea activității de amenajare a teritoriului și reabilitarea siturilor dezafectate abandonate în locul utilizării terenurilor neconstruite.

RĂSPUNSURILE COMISIEI

Recomandarea 2 (b) adresată statelor membre

Comisia reamintește că serviciile sale au publicat recent un document de lucru [SWD(2012) 101 final/2] cu „orientări privind cele mai bune practici în vederea limitării, atenuării și compensării impermeabilizării solurilor". Documentul descrie abordările puse în practică în statele membre, printre care prevenirea conversiei zonelor verzi și a impermeabilizării ulterioare a (unei părți a) suprafețelor acestora, precum și reutilizarea zonelor deja construite, de exemplu a siturilor dezafectate.

Recomandarea 2 adresată Comisiei și statelor membre

Comisia a lansat inițiative de promovare a bunelor practici și în afara cadrului juridic, de exemplu pentru a favoriza coordonarea activității de amenajare a teritoriului și reabilitarea siturilor dezafectate abandonate în locul utilizării terenurilor neconstruite.

70.

Comisia recunoaște că au existat unele puncte slabe în ceea ce privește stabilirea ratelor de subvenționare în trecut, în parte și din cauza cadrului de reglementare. În cazul proiectelor din 2000-2006 care au generat venituri nete substanțiale, ratele maxime de cofinanțare au fost stabilite în conformitate cu articolul 29 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 1260/1999. Metodologia de evaluare a deficitului de finanțare a fost consacrată în regulamentul pentru perioada 2007-2013.

71.

Comisia consideră că introducerea unei clauze de rambursare în scrisoarea de atribuire a grantului emisă de către autoritatea de management reprezintă un exemplu de bună practică pe care ar fi util ca statele membre să îl includă în normele naționale. Cu toate acestea, conform principiului gestiunii partajate, întrucât autoritățile de management sunt cele care emit deciziile de acordare a granturilor, tot ele ar trebui să monitorizeze și aplicarea clauzei de rambursare în același mod în care monitorizează implementarea proiectelor.

Comisia consideră că, în cazul proiectelor ale căror venituri nu pot fi prevăzute sau calculate la momentul aprobării, autoritatea de management ar trebui să aibă posibilitatea de a verifica dacă s-au generat venituri după finalizarea proiectului. Perioada la care se face referire în regulament este adecvată, întrucât prezintă un echilibru între necesitatea examinării eventualelor venituri atunci când sunt înregistrate și așteptările rezonabile ale autorității de management și ale beneficiarilor privind închiderea proiectelor după finalizarea acestora.

72.

Comisia remarcă faptul că autoritățile responsabile pentru program trebuie să fie vigilente în vederea reducerii riscului descris legat de existența unor acorduri complexe între poluatori, proprietarii terenurilor și dezvoltatori.

Comisia recomandă întotdeauna ca valoarea terenului (și a clădirilor) să fie evaluată de către un expert calificat independent sau de către un organism acreditat oficial [Regula nr. 5 din Regulamentul (CE) nr. 1685/2000].

73.

Comisia este de acord cu faptul că autoritățile naționale trebuie să respecte întotdeauna normele privind ajutoarele de stat, întrucât acestea fac parte din obligațiile de reglementare a fondurilor structurale.

Recomandarea 3 (e) adresată statelor membre

Comisia consideră că introducerea unei clauze de rambursare în scrisoarea de atribuire a grantului emisă de către autoritatea de management reprezintă un exemplu de bună practică pe care ar fi util ca statele membre să îl includă în normele naționale. Cu toate acestea, conform principiului gestiunii partajate, întrucât autoritățile de management sunt cele care emit deciziile de acordare a granturilor, tot ele ar trebui să monitorizeze și aplicarea clauzei de rambursare în același mod în care monitorizează implementarea proiectelor.

Recomandarea 3 (a) adresată Comisiei

În ceea ce privește definirea unor principii comune de aplicare a principiului „poluatorul plătește", Comisia consideră că aceste principii sunt deja instituite.

Recomandarea 3 (b) adresată Comisiei

Comisia a pus deja în aplicare recomandarea Curții. Respectarea normelor privind ajutoarele de stat a fost întotdeauna o obligație normativă. În perioada de programare 2007-2013, cadrul de reglementare al Comisiei impune luarea în considerare a metodologiei de evaluare a deficitului de finanțare. În acord cu statele membre, Comisia a oferit note de orientare clare și complete privind proiectele generatoare de venituri la începutul perioadei de programare (COCOF nr. 07/0074/09 și 08/0012/02).

Curtea de Conturi Europeană

Raportul special nr. 23/2012
Au reușit măsurile structurale ale UE să sprijine cu succes regenerarea siturilor industriale și militare dezafectate?

Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene

2013 — 55 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-106-0
doi:10.2865/59742

CUM VĂ PUTEȚI PROCURA PUBLICAȚIILE UNIUNII EUROPENE?

Publicații gratuite:

- prin EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu);
- la reprezentanțele sau delegațiile Uniunii Europene.
  Puteți obține datele de contact ale acestora vizitând
  http://ec.europa.eu sau trimițând un fax la +352 2929-42758.

Publicații contra cost:

- prin EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu).

Abonamente contra cost (de exemplu, la *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* sau la repertoriile jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene):

- contactând direct unul dintre agenții de vânzări ai Oficiului pentru Publicații al Uniunii Europene
  (http://publications.europa.eu/others/agents/index_ro.htm).

QJ-AB-12-024-RO-C

PE TERITORIUL EUROPEI EXISTĂ DIN CE ÎN CE MAI MULTE SITURI INDUSTRIALE ȘI MILITARE ABANDONATE (AȘA-NUMITELE „BROWNFIELDS” SAU SITURI DEZAFECTATE) CARE NECESITĂ SĂ FIE REGENERATE, MULTE DINTRE ELE FIIND CONTAMINATE. PRIN INTERMEDIUL MĂSURILOR STRUCTURALE, UE A PROMOVAT REGENERAREA ACESTOR SITURI DEZAFECTATE, CU SCOPUL DE A PROTEJA SĂNĂTATEA UMANĂ ȘI MEDIUL ȘI DE A LIMITA EXTINDEREA URBANĂ.

CURTEA A EVALUAT DACĂ PROIECTELE DE REGENERARE FINANȚATE DE UE ȘI-AU ATINS OBIECTIVELE, DACĂ SPRIJINUL ACORDAT DE UE A FOST DIRECȚIONAT PE BAZA UNOR CRITERII SOLIDE ȘI DACĂ REZULTATELE AU FOST OBȚINUTE LA CEL MAI MIC COST PENTRU BUGETUL UE.

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ

Oficiul pentru Publicații

ISBN 978-92-9241-106-0

9 789292 411060