



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 8.6.2001
COM(2001) 304 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

**EL RETO DE LA FINANCIACIÓN MEDIOAMBIENTAL EN LOS PAÍSES
CANDIDATOS**

ÍNDICE

OBSERVACIONES GENERALES	3
Introducción.....	5
1. El Reto de la inversión en infraestructuras medioambientales	7
Principales Directivas "de alta intensidad de inversión"	7
Infraestructuras de medio ambiente	7
El reto de la inversión.....	8
2. Fijación de prioridades	8
Fijación de prioridades a nivel estratégico	8
Fijación de prioridades a nivel de proyectos	11
Consideraciones nacionales y transnacionales que inciden en la fijación de prioridades de inversión.....	12
3. Concepción de un programa de inversión medioambiental.....	12
Papel de los programas de inversión medioambiental	12
Planificación de inversiones estratégicas.....	13
Punto de partida.....	13
4. El reto de localizar y obtener financiación	15
Ingresos y capacidad económica.....	15
Participación del sector privado	16
El papel de las subvenciones.....	17
Estrategias de financiación de proyectos.....	18
Capacitación.....	18
5. Conclusión	18
ANEXO 1 IMPLICACIONES PARA LA INVERSIÓN DE LAS PRINCIPALES DIRECTIVAS "DE ALTA INTENSIDAD DE INVERSIÓN"	20
ANEXO 2 ESTIMACIÓN DE LAS NECESIDADES FINANCIERAS DE LOS PAÍSES CANDIDATOS A LA ADHESIÓN EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE	25
ANEXO 3 PLANES DE APLICACIÓN Y FINANCIACIÓN DE LAS DIRECTIVAS ESPECÍFICAS	26

OBSERVACIONES GENERALES

La Comunicación de la Comisión de 1998 sobre las estrategias de adhesión en materia de medio ambiente¹ pedía a los países candidatos que desarrollaran estrategias de inversión para la aplicación del acervo comunitario y las combinaran con la política de aproximación legislativa. La Comisión y el Consejo exigen dichas estrategias de inversión como parte integrante de los planes de aplicación necesarios para respaldar las solicitudes de periodos transitorios. Las estrategias de inversión son también de gran utilidad para los propios países, porque muestran a sus gobiernos la magnitud y el escalonamiento en el tiempo de los gastos que acarrea la adhesión, tanto en términos de administración, como de personal, material de seguimiento e infraestructuras. Tales estrategias serán asimismo de utilidad en el periodo postadhesión para respaldar la futura aplicación de los Fondos Estructurales o de cohesión.

La instauración de estas estrategias de inversión ligadas a la adhesión supone una gran tarea para los países candidatos. En algunos países no existe información disponible sobre deficiencias en el terreno de la conformidad con la normativa, y la fijación de prioridades respecto a las necesidades de inversión con arreglo a las directivas específicas constituye, por lo tanto, un problema.

La estimación de los costes de la conformidad con la normativa realizada en 1998 fue corregida en 2000, y aunque en general su magnitud haya disminuido, los costes de explotación y mantenimiento son mayores de lo previsto. La nueva legislación adoptada en 2000 y la que deberá adoptarse en 2001 se añadirá a las necesidades de inversión. Es por ello más necesario que nunca utilizar los fondos disponibles de una forma eficaz y garantizar que las subvenciones sirvan de trampolín para obtener financiación de otras fuentes, sean privadas, públicas o comerciales.

El Programa de inversiones medioambientales prioritarias para la adhesión (PEPA) fue creado por la Comisión para asistir a estos países en la fijación de prioridades dentro de las estrategias de inversión medioambiental. Se han elaborado diversos documentos orientativos, entre ellos un modelo de plan de aplicación de directiva específica y un compendio de las Directivas de alta intensidad de inversión. También se está poniendo a punto una base de datos sobre proyectos de medio ambiente en los países candidatos con el fin de ayudarles a determinar y elaborar proyectos prioritarios a medio y largo plazo.

La presente Comunicación expone los objetivos estratégicos que deben perseguir los planes de inversión. Vuelve a analizar el aspecto del reto de la inversión en los países candidatos, busca maneras de optimizar y potenciar la financiación disponible y da orientaciones de cara a la instauración de programas de inversiones ligado a la adhesión. Precisa cómo en lo sucesivo la asistencia técnica de la Comunidad se centrará en colmar las lagunas existentes, por ejemplo en el campo de los proyectos y directivas en materia de contaminación del aire con participación del sector privado, y trabajará en cooperación estrecha con los países candidatos en la elaboración de los planes de financiación de las directivas específicas para intentar resolver los

¹ COM(1998)294.

problemas que se presenten en materia de residuos, contaminación del aire y formación de las autoridades locales.

Para la preparación del presente documento la Comisión ha consultado tanto a los países candidatos como a las autoridades de los Estados miembros (incluidos el Grupo de revisión de la política medioambiental y el Comité de Gestión ISPA). Como parte del procedimiento, los datos presentados en el mismo han sido comprobados y corregidos por los países candidatos.

El objetivo último de la Comunicación es asistir a los países candidatos en la tarea de definir de forma clara y viable unos planes de financiación que atiendan a las necesidades que plantea la adhesión, entre ellas la determinación de posibles fuentes de financiación y la generación de los ingresos necesarios para las inversiones medioambientales exigidas.

INTRODUCCIÓN

La aproximación de las normas medioambientales de la UE supone un desafío de envergadura para los países que se están preparando para la adhesión a la Unión Europea². La *Agenda*³ 2000 y la subsiguiente *Comunicación de la Comisión sobre las estrategias de adhesión en materia de medio ambiente*⁴ reconocían que la distancia que separa a los países de Europa Central y Oriental de los Estados miembros en el terreno de la protección del medio ambiente hace que la ampliación sea en este caso diferente de las anteriores. Las estimaciones iniciales sobre el coste de las inversiones necesarias para hacer cumplir las exigencias comunitarias de medio ambiente en los campos del suministro de agua potable, el tratamiento de las aguas residuales, las grandes instalaciones de combustión y la gestión de residuos, se situaban en torno a los 120 000 millones de euros sólo en los diez países de Europa Central y Oriental.

La Comisión ha hecho por ello hincapié en la necesidad de establecer unas estrategias nacionales realistas a largo plazo para la aplicación del acervo comunitario de este ámbito y ha instado a estos países a movilizar un máximo de recursos financieros nacionales o extranjeros, especialmente privados, con el fin de garantizar la aplicación efectiva de aquél. La *Agenda 2000* proponía también que la Unión destinara una cantidad importante de asistencia financiera a inversiones de medio ambiente en los países candidatos, especialmente merced al nuevo Instrumento de Política Estructural Preadhesión (ISPA), así como del Programa revisado PHARE y del nuevo instrumento preadhesión para la agricultura y el desarrollo rural (SAPARD). A través de ISPA, que comenzó a funcionar en 2000, se concederán más de 500 millones de euros anuales para inversiones de medio ambiente en el periodo 2000-06.

Pero la asistencia de la UE o la de otras fuentes externas sólo cubrirá una pequeña parte de las necesidades totales. Los Ministros de Medio Ambiente de los países candidatos son normalmente los encargados de elaborar los programas de aplicación y presentarlos a los Gobiernos de sus respectivos países. Sin embargo, en muchos países candidatos, los Ministerios de Medio Ambiente no han estado tradicionalmente encargados de detectar deficiencias de conformidad con la legislación ni de elaborar planes de inversión detallados. Esta es una dificultad más con que se enfrentan tales países al elaborar unas estrategias de aplicación concretas y realistas. El gasto en protección medioambiental ha aumentado en los últimos años o deberá aumentar en la mayoría de los países candidatos. Pero este gasto es, en la mayor parte de ellos, una pequeña parte de las inversiones necesarias. Los servicios de la Comisión han determinado que, para lograr una aplicación integral de la normativa, los países candidatos necesitarían dedicar un 2%-3% del PIB en los próximos años. En algunos países esto no presenta mayores problemas, sobre todo teniendo en cuenta los índices de crecimiento que están empezando a experimentar. Pero las necesidades varían mucho según los países: un estudio reciente revela que la proporción de PIB necesaria variaría desde un 2% en el caso de la República Checa hasta un 11% en el de

² Chipre y Malta solicitaron la adhesión a la UE en 1990. Hungría y Polonia presentaron sus solicitudes en 1994, seguidas de la República Checa, Rumanía, Eslovaquia, Lituania, Letonia, Estonia y Bulgaria en 1995, y de Eslovenia en 1996. En 1999 se aceptó también oficialmente la de Turquía.

³ COM(1997) 2000.

⁴ COM(1998) 294 final.

Bulgaria⁵. En la actualidad los gastos destinados a inversiones oscilan entre un 0,6 y un 3% del PIB. Entre las fuentes de financiación pueden encontrarse préstamos de las instituciones financieras internacionales, subvenciones y programas de crédito bilaterales, préstamos de bancos comerciales, inversión exterior directa, e ingresos procedentes de tasas, gravámenes o impuestos percibidos de los consumidores.

Tratándose de las Directivas de alta intensidad de inversión, serán necesarios periodos de transición postadhesión. Las solicitudes de tales periodos deberán ser respaldadas por unos programas de aplicación en los que deberán figurar unos objetivos intermedios y unas fechas cuyo cumplimiento pueda comprobarse posteriormente a la adhesión.

Hasta la fecha varios países candidatos han elaborado los planes financieros necesarios para las negociaciones de adhesión, así como los planes sectoriales que, junto con los programas nacionales de adopción del acervo comunitario, constituyen la punta de lanza de la política de preadhesión de estos países. Por otro lado, los países candidatos beneficiarios del ISPA han determinado unas estrategias nacionales ISPA en los ámbitos de las infraestructuras de medio ambiente y transportes. Estas estrategias suelen constituir un primer paso en la planificación de la aplicación de la normativa comunitaria de medio ambiente.

A pesar de esto, los programas de los países candidatos siguen presentando grandes lagunas de aplicación. El proceso de determinación, preparación, financiación y ejecución de los muchos proyectos de inversión en el ámbito del medio ambiente que son necesarios para la adhesión, está siendo muy lento. Por otro lado, el establecimiento de nuevas instituciones y sistemas administrativos destinados a poner en práctica las medidas necesarias para la conformidad con el acervo comunitario también se está retrasando. En consecuencia los países candidatos deberán intensificar sus esfuerzos para planificar de forma precisa y realista su conformidad con la normativa y sus inversiones.

Entre las formas de asistencia técnica de la Comisión para el desarrollo de las estrategias de aplicación y financiación está el Programa de inversiones medioambientales prioritarias para la adhesión (PEPA). Fue lanzado en 1999 y su principal función es respaldar el desarrollo de los programas de aplicación de las Directivas de alta intensidad de inversión y garantizar que los países cuenten con una lista de proyectos prioritarios para los próximos años. Las directivas de que se trata son las que figuran en el cuadro 1. El primer año del Programa PEPA se centró en la planificación de inversiones, y en los siguientes se centrará en el desarrollo de listas de proyectos prioritarios a largo plazo. Estos objetivos globales fueron respaldados por los ministros de medio ambiente de los países candidatos en la reunión informal que celebraron con la Comisaria Wallström en noviembre de 1999.

El presente documento pasa revista a los avances realizados en materia de estrategias de financiación en el campo de las inversiones medioambientales, y propone varias medidas que podrían tomar los países interesados y la Comisión para acelerar el proceso. El capítulo 1 expone los resultados de los trabajos en curso para determinar y

⁵ 'Bulgaria: the Challenges of Complying with EU Environmental Directives', Banco Mundial, octubre de 2000, p.8.

evaluar las deficiencias de conformidad con la legislación de la infraestructura medioambiental, incluidas las necesidades de inversión. El capítulo 2 aborda la fijación de prioridades en el desarrollo de programas de inversión a nivel estratégico y a nivel de proyectos, con ejemplos de los países candidatos. El capítulo 3 hace una descripción de cuál debería ser la estructura de un programa de inversión en el campo del medio ambiente. El capítulo 4 analiza ciertos aspectos de la financiación y la capacidad económica, y el 5 extrae conclusiones y propone los pasos que se imponen a continuación.

1. EL RETO DE LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURAS MEDIOAMBIENTALES

Principales Directivas "de alta intensidad de inversión"

Algunas directivas medioambientales serán especialmente difíciles de llevar a la práctica, dada la situación de las infraestructuras en los países candidatos y los recursos financieros disponibles. La experiencia de los Estados miembros en la aplicación de estas directivas hace también pensar que el desafío es considerable. Estas Directivas "de alta intensidad de inversión" figuran en el cuadro 1. No son las únicas directivas para las que es necesaria financiación, pero sí las que plantean más problemas por el número de proyectos necesarios y la envergadura de las inversiones.

Cuadro 1: Principales Directivas "de alta intensidad de inversión"

Suministro de agua/Tratamiento de aguas residuales Directiva sobre tratamiento de aguas residuales urbanas Directiva sobre aguas potables Directivas sobre sustancias peligrosas en el agua Directiva sobre nitratos	Gestión de residuos Directiva sobre vertederos Directivas sobre incineración y gestión de residuos municipales Directiva sobre incineración de residuos peligrosos Directiva sobre residuos de envases
Control de la contaminación atmosférica Directiva sobre grandes instalaciones de combustión Directivas sobre calidad del combustible Directivas sobre calidad del aire	Control de la contaminación industrial Directiva IPPC (Prevención y control integrados de la contaminación) Directiva sobre disolventes COV

El anexo 1 presenta con mayor precisión las principales implicaciones de estas directivas para la inversión y los tipos de inversores posibles.

Infraestructuras de medio ambiente

El primer paso en la concepción de un programa de inversión es evaluar la situación y determinar las carencias. En este momento existen ya más datos sobre infraestructuras en los países candidatos, aunque el panorama dista de estar completo. El cuadro 2 presenta brevemente las infraestructuras existentes en los países candidatos y, cuando es posible, el grado de conformidad de las mismas con las directivas aplicables anteriormente mencionadas. Este inventario da una idea de las deficiencias de conformidad con la legislación de las infraestructuras existentes, ilustrando, por

ejemplo, sobre las instalaciones IPPC, los vertederos o las conexiones para el suministro de agua que será necesario implantar en los próximos años. Los problemas varían enormemente de un país a otro; si en Estonia existen ciento cuarenta y una instalaciones IPPC, en Polonia existen cuatro mil. En Chipre existen cinco vertederos, pero más de mil, que no se ajustan a la normativa, en Rumania. El porcentaje de aguas residuales tratadas varía del 30% al 77%; algunos países que han avanzado en la incorporación de la legislación en sus ordenamientos y en la planificación general arrojan niveles sorprendentes de inversión en este capítulo. Existen grandes diferencias también entre las ciudades y las zonas rurales, tanto en lo relativo a las aguas residuales como al agua potable.

El reto de la inversión

Los datos sobre el reto financiero al que estos países se enfrentan para llevar a la práctica estas directivas se completaron en 2000 merced a una serie de estudios. El anexo 2 presenta unas estimaciones de la financiación necesaria para el cumplimiento del acervo de medio ambiente. En conjunto los resultados muestran que las estimaciones de 1997 siguen siendo válidas. La tan citada cifra de 120 000 millones de euros fue fijada utilizando un cierto número de técnicas, pero sobre todo basándose en los costes unitarios y las previsiones de costes per cápita de las infraestructuras por sectores. Algunas evaluaciones posteriores, centradas ante todo en los costes de directivas específicas, arrojan unas cifras inferiores, de entre 80 000-110 000 millones de euros. Los costes unitarios son inferiores a lo previsto, y algunas inversiones sustanciosas efectuadas en algunos países candidatos después de 1997 han reducido las deficiencias estimadas. Pero sin embargo la cifra no incluye las inversiones necesarias para cumplir algunas nuevas importantes disposiciones que pronto entrarán en vigor, tales como la Directiva marco sobre política de aguas y las revisiones previstas de la Directiva sobre grandes instalaciones de combustión. Por otro lado, algunas de las estimaciones han excluido los costes de explotación y mantenimiento. Las inversiones del sector privado no siempre se han incluido. Esto está cambiando ahora, puesto que existe un número cada vez mayor de estudios que se centran en los costes de explotación y mantenimiento y en la recuperación de costes. Sólo de este modo es posible evaluar la sostenibilidad de las inversiones financieras, especialmente teniendo en cuenta el papel fundamental que desempeñan los hogares y los consumidores en la financiación de la explotación y el mantenimiento. Muchas de las estimaciones realizadas para directivas específicas están siendo, por lo tanto, debidamente actualizadas.

2. FIJACIÓN DE PRIORIDADES

Fijación de prioridades a nivel estratégico

El tema de la fijación de prioridades es fundamental para la concepción de un programa de inversiones medioambientales. Aunque a corto plazo es lógico presentar para su financiación los proyectos más maduros o viables económicamente, más a medio o largo plazo los países candidatos deberán fijar de forma sistemática sus prioridades de inversión. Esto tiene que ir más allá de la adhesión.

La fijación de prioridades es un proceso complejo en el que interviene una multitud de factores de impacto a nivel regional/transnacional, nacional o local. En la actualidad

se exige la existencia de planes de inversión calificados de prioritarios para solicitar periodos de transición, lo que sirve para sensibilizar a los gobiernos en torno a la determinación de las necesidades de inversión en el proceso de adhesión. Por ejemplo, en mayo de 2000 el Ministerio checo de Medio Ambiente presentó a su Gobierno un programa de los "costes de aplicación", incluidos los gastos de personal y los administrativos, necesarios para garantizar la conformidad con todas las directivas. Este documento se basaba en el Manual de aplicación que la Comisión publicó en abril de 2000. El Gobierno respondió concediendo una gran parte de las sumas solicitadas. Esto mismo deberían hacer todos los países candidatos para asegurarse de que cuentan con el personal y con los recursos necesarios para promulgar y hacer cumplir las nuevas leyes.

Determinar prioridades no es sólo una tarea previa a la adhesión. Los planes que se desarrollen ahora servirán para sacar el máximo provecho de los Fondos Estructurales y de Cohesión después de la ampliación. El segundo informe de la Comisión en materia de cohesión (COM(2001)24) afirma que el respaldo de los instrumentos estructurales comunitarios a las inversiones medioambientales deberán ser una prioridad para los nuevos Estados miembros. Por otro lado, los programas de aplicación presentados por los países candidatos para respaldar las solicitudes de periodo transitorio serán observados estrechamente tras la adhesión. Por todas estas razones, la fijación de prioridades es necesaria para que las inversiones tengan la mayor repercusión posible.

Es necesario establecer prioridades en varias fases de la estrategia de inversión. En primer lugar, los países tienen que fijar prioridades entre sectores, y en segundo lugar, dentro de un sector. Por ejemplo, en su estrategia de financiación Lituania decidió centrarse en los sectores del agua y los residuos⁶ pero, para llevar dicha estrategia a la práctica, será necesario tomar decisiones dolorosas respecto a las prioridades dentro de ambos sectores.

Del mismo modo que Lituania, Letonia optó por el agua y los residuos a través de un amplio programa basado en sus municipio. El programa sobre residuos es ya operativo, aunque no cuenta con un marco que regule la gestión de residuos en su conjunto. En la actualidad el Gobierno letón está desarrollando una estrategia de gestión de residuos que le permita seleccionar y coordinar las distintas inversiones.

Tratándose de algunas directivas las inversiones correrán a cargo del sector privado (p. ej., Directiva marco sobre la calidad del aire); en este caso la labor de planificación y fijación de prioridades del gobierno deberán centrarse en garantizar que se instituyan los mecanismos de seguimiento y puesta en práctica necesarios para estimular las inversiones. Habrá que establecer también la estructura reglamentaria requerida a tal efecto. Un buen ejemplo de ello es Eslovaquia, país en el que la creación de una estructura reglamentaria para la gestión de residuos sólidos ha llevado consigo una rápida implantación de vertederos del sector privado; en la actualidad el sistema de gestión de residuos sólidos está enteramente privatizado.

⁶ Véase 'Environmental Financing Strategy', octubre de 2000, financiado por DANCEE. A comienzos de los años noventa Lituania dio prioridad a algunas inversiones destinadas a dar cumplimiento al Convenio de Helsinki.

Cuadro 2. Situación actual de las infraestructuras medioambientales en los países adherentes: información de los países candidatos

Infraestructura	BULGARIA	CHIPRE	REP. CHECA	ESTONIA	HUNGRÍA	LETONIA	LITUANIA	MALTA	POLONIA	RUMANIA	ESLOVAQUIA	ESLOVENIA	TURQUÍA
AIRE													
Grandes instalaciones de combustión	36 2 ampliadas después de 1997	3	~ 125	24 (existentes); 3 (proyectadas)	95	27	48	2	200	35	88	8	Aprox. 15
RESIDUOS													
Vertederos: total	C 2500	5	340	263	~ 2,000 (ilegales) 800 municipales e industriales	550	800	2	998	1113 municipales e industriales	141	87	2111
Vertederos controlados	:	0	288	2	728	:	:	:	998 municipales	:	106	60	7 controlados 2 compost
Incineradores: total	8	5 (pequeños, residuos clínicos)	75-8	2 incineradores 1 coincinerador	1 municipal 52 residuos peligrosos	0	0	6 (pequeños)	23 + 5 coincineradores	3 (industriales)	67	5	
Incinerad. conformes	:	0	6	0	1 municipal 41 residuos peligrosos	0	0	0	:	:	17	5	1
AGUA													
Conexión con desagües (% de población conectada al sistema)	72%	45%	74.6%	77%	61.00%	76.9%	59%	100%	82.8% (ciudades) 9.9% (rural)	51%	54.3%	53%	62%
Instalaciones de tratamiento de aguas residuales: total	61	4 (31%)	959 (urbanas)	826	496	346	785	1	1,675 (industria) 2209 (municipales)	1,000	334	132	16 terminadas 16 en construcción
Tratamiento de aguas residuales (% de población conectada)	63%	45%	68.6%	77%	34%	64%	52%	8%	78% (ciudades) 8.5% (rural)	:30%	50.8%	35%	12%
Conexión a sistema de agua potable (% de población conectada al sistema)	99%	99%	86.9%	77%	93%	83%	75%	99%	91.5% (ciudades)	~54%	82.6%	85%	78% (urbano) 62% (rural)
CONTAMINACIÓN INDUSTRIAL													
Instalaciones IPPC	380 – 400	20-25	1,000-1,500	141	1000	110-130	:	60	4000	:	646	108	:
Instalaciones Seveso	150	12	110	21 (10 (A) + 11 (B))	319	40-50	150	7	150 (Seveso II)	:	123 (45 de nivel superior)	50 (30 de nivel superior)	:

Fijación de prioridades a nivel de proyectos

Los análisis de conformidad destinados a detectar deficiencias de aplicación pueden resultar en la realización de una evaluación inicial de inversiones "de arriba abajo". Pero lo normal es que la determinación de proyectos se origine desde la base, desde los municipios y demás agentes que deban hacerse cargo de las inversiones finales. La fijación de prioridades en esta fase puede llevarse a cabo a la vez a nivel nacional y local para asegurar que los objetivos del primer nivel se adecuen a las necesidades de inversión del segundo. Una buena coordinación garantizaría además que los planes de inversión se ajusten de forma realista a las capacidades económicas y de empréstito del país de que se trate. Aparte de criterios tales como la conveniencia para la adhesión o los beneficios para el medio ambiente, es necesario atender a otros tales como la viabilidad financiera y la efectividad en el coste. A continuación se hacen algunas posibles sugerencias en este sentido.

Cuadro 3: Criterios para la fijación de prioridades a nivel estratégico y a nivel de proyectos

Aspectos más ligados a la adhesión • Prioridad reconocida a la directiva en el contexto de la adhesión, especialmente en caso de solicitud de periodo transitorio • Estado de incorporación de la legislación al ordenamiento y cumplimiento de la misma • Prioridad del sector en los planes y estrategias nacionales (Programas Nacionales para la Adopción del Acervo comunitario, Asociaciones para la adhesión, estrategias sectoriales)	Aspectos medioambientales • Gravedad del problema • Repercusiones sanitarias • Repercusiones transfronterizas • Urgencia del problema • Eficacia/coste de la solución propuesta • Pertenencia a una estrategia a largo plazo, p. ej., criterio de sostenibilidad
Aspectos financieros • Disponibilidad financiera; fuentes de financiación • Costes de explotación y mantenimiento • Previsiones de ingresos (p. ej., tasas percibidas)	Aspectos económicos • Capacidad económica para absorber los gastos propuestos • Capacidad económica para sufragar las inversiones propuestas • Beneficios económicos más amplios (y coste) del proyecto
Aspectos técnicos • Complejidad del proyecto o de la tecnología usada • Estadío de desarrollo del proyecto • Recursos disponibles para el desarrollo del proyecto	Aspectos institucionales • Evaluación del impacto medioambiental, si fuera necesaria • Permisos necesarios para la construcción/explotación
Aspectos comerciales • Definición clara de responsabilidades en el desarrollo y ejecución • Establecimiento de un marco comercial (p. ej., contrato de asociación sectores público/privado)	Aspectos de planificación • Calendario de financiación (subvenciones etc.)

Consideraciones nacionales y transnacionales que inciden en la fijación de prioridades de inversión

En los años noventa casi todos los países candidatos emprendieron algún tipo de planificación medioambiental o de fijación de prioridades, lo que resultó la institución de estrategias nacionales de medio ambiente o en programas nacionales de acción medioambiental. Los documentos iban normalmente acompañados de largas listas de acciones, entre ellas proyectos de inversión. Muchos de ellos surgieron como respuesta a problemas urgentes de carácter local, tales como la limpieza de algún sitio gravemente contaminado. Las orientaciones para los planes de acción en el ámbito del medio ambiente, presentados en la Conferencia ministerial de Lucerna en 1993, recomendaban un planteamiento efectivo en el coste al problema del saneamiento de la contaminación industrial. Con los programas de privatización, la responsabilidad directa de las inversiones pasó al sector privado, con lo que su eficacia dependía de la de las agencias encargadas de la reglamentación y puesta en práctica. La idea que subyacía en la labor de fijación de prioridades era la de que debían primar los intereses nacionales; tratándose de contaminación, las consideraciones de coste/beneficio iban antes que las de orden internacional.

Sin embargo, ha habido varios casos en los que los países de Europa Central y Oriental se han involucrado en programas regionales transfronterizos y les han consagrado sumas importantes. El Convenio de Helsinki y la región del Triángulo Negro atrajeron, por ejemplo, cuantiosas inversiones de los países participantes de Europa Central y Oriental. La organización por cuencas fluviales de la Directiva marco sobre política de aguas anima a los Estados miembros a instituir organismos de gestión transfronterizos para los ríos internacionales. Esto debía dar una cierta prioridad a los programas del Danubio y el Mar Negro, que hoy día se aplican ya en el marco de un Convenio⁷. La fijación de prioridades debe tener en cuenta estos Convenios y programas transfronterizos. El impacto de los programas nacionales de acción medioambiental de Eslovaquia y Rumania, por ejemplo, ha servido para aumentar la concienciación acerca de los problemas medioambientales locales; pero encontrar financiación para los proyectos de inversión ha sido más difícil.

3. CONCEPCIÓN DE UN PROGRAMA DE INVERSIÓN MEDIOAMBIENTAL

Papel de los programas de inversión medioambiental

Un programa de inversión medioambiental ligado a la adhesión desempeña una serie de funciones importantes. En primer lugar determina los proyectos necesarios para garantizar la conformidad con las directivas específicas. El programa debe servir para evaluar el nivel de inversiones necesario y estimar los costes de proyectos típicos o específicos. En segundo lugar, determina las posibilidades de realización, tanto a nivel nacional como en relación con los proyectos específicos. En tercer lugar, debe proponer un calendario realista para su ejecución.

La determinación de un programa nacional de inversiones de medio ambiente realizado ante la perspectiva de la adhesión es un proceso dinámico que requiere una revisión y actualización regulares. A algunas de las inversiones se dará un destino que vendrá dado en función de las obligaciones internacionales o de la UE, o de los riesgos sanitarios o medioambientales que puedan existir. Por otro lado, un programa de inversiones tiene que

⁷ La Unión es signataria del Convenio del Danubio (1994), pero no del Convenio de Bucarest sobre el Mar Negro (1992).

ordenarse en una perspectiva a largo plazo de manera que, por ejemplo, se incluyan las necesidades de inversión derivadas de las nuevas directivas de la UE.

Planificación de inversiones estratégicas

Los programas de inversiones medioambientales deben ser impulsados por el proceso de ampliación y contar con una amplia cobertura. Deben coordinarse con las demás actividades encaminadas al proceso de aproximación, incluidas la incorporación de la legislación al ordenamiento nacional y su aplicación efectiva. Deben cubrirse todas las etapas del proceso, desde la planificación estratégica y la determinación de proyectos, o la planificación de las inversiones y la preparación de proyectos, hasta la puesta en práctica y el seguimiento. En el anexo 3 se muestra esquemáticamente un modelo de plan de aplicación y financiación para una directiva específica, que fue distribuido en la primera parte del año 2000 entre los países candidatos. El modelo no es obligatorio, pero se deriva de los planes de aplicación y acción presentados por los países candidatos.

Punto de partida

El punto de partida es la evaluación de los requisitos exigidos por cada directiva al objeto de analizar el estado de conformidad y de determinar deficiencias que aconsejen la realización de unos proyectos de inversión que garanticen el cumplimiento de las obligaciones de la UE. La República Checa llevó a cabo una evaluación pormenorizada de las carencias respecto a todas las directivas de medio ambiente y calculó los costes suplementarios necesarios, tanto en administración como en personal e infraestructuras. Se imputaron los costes con cargo a los sectores público y privado. Este programa de aplicación constituyó una buena base para la preparación de los planes de inversión de las Directivas específicas para las que se solicitan periodos transitorios. Tratándose de la Directiva IPPC, Eslovenia realizó un inventario de todas las instalaciones comprendidas en los anexos de la Directiva, y se comprometió a implantar, en un plazo específico y en cada sector, los niveles más adecuados de tecnología disponibles; se estimaron también los costes de conformidad con la legislación de la industria.

El proceso de evaluación de carencias debe vincularse al de incorporación de la normativa al ordenamiento nacional y al de aplicación y puesta en práctica. Es más fácil desarrollar inversiones a nivel local cuando existe la legislación y las normas técnicas necesarias, y los gobiernos de los países candidatos deben conocer el coste adicional de las actividades de seguimiento, administración y vigilancia del cumplimiento, así como los costes de explotación y mantenimiento.

La evaluación de las carencias debe desembocar en la elaboración de una lista de las inversiones necesarias para garantizar el cumplimiento de cada directiva. Esto significa que la evaluación "de arriba abajo" debe sustituirse por un planteamiento que parta desde la base y se fundamente en la determinación de las necesidades concretas de las instalaciones, las ciudades y los pueblos. En varias directivas el responsable de las inversiones es el sector privado. Esto sucede, no sólo en el caso de la energía o la calidad del aire, sino también en el de los residuos o el suministro de agua, que en algunos países candidatos se han privatizado. En este caso el papel del gobierno es hacer cumplir las exigencias y efectuar una labor de seguimiento. La tarea de determinar qué necesidades de inversión existen a nivel local debe realizarse de forma prospectiva y tomando como referencia las normas y requisitos de las directivas.

Tratándose de algunas de ellas, las necesidades de inversión no se conocieron hasta que se realizó una primera evaluación o un primer ejercicio de planificación, por ejemplo un plan

nacional de gestión de residuos que diera lugar a una estrategia en materia de vertederos regionales o a un inventario de emisiones no conformes procedentes de los incineradores municipales de residuos. En el caso de la Directiva marco sobre la calidad del aire y de sus directivas derivadas, las necesidades de inversión sólo se conocerán una vez se hayan determinado de forma preliminar las zonas en las que se superan los niveles de contaminantes específicos. El siguiente paso de los planes de acción es identificar las fuentes de emisiones contaminantes y las opciones menos costosas para lograr su reducción. Por ejemplo, debe establecerse una relación entre un nivel alto de partículas y las emisiones diesel de los autobuses, con la consiguiente necesidad de invertir en equipamiento de transportes, o con la calefacción doméstica de carbón, para las que se necesitaría fomentar la conversión en gas natural.

El centro de gravedad de un programa de inversiones vinculado a la adhesión lo constituyen los proyectos de infraestructura medioambiental con alta intensidad de capital, exigidos por las Directivas de alta intensidad de inversión. Sin embargo, también es necesario evaluar algunas inversiones de menor entidad necesarias para garantizar la conformidad, tales como sistemas de seguimiento y laboratorios. Para una adecuada aplicación y puesta en práctica serán necesarios más inspectores, y también nuevos sistemas de tratamiento de la información, equipos de comunicación y vehículos. Si no existen tales recursos, la dificultad de llevar a la práctica las Directivas de alta intensidad de capital aumentaría, especialmente cuando está involucrado el sector privado⁸.

Recuadro 1 Planificación en la República Checa y Eslovenia

En las negociaciones del capítulo de medio ambiente, el Ministerio checo de Medio Ambiente elaboró unos programas de aplicación pormenorizados para cada disposición comunitaria de medio ambiente. Los programas determinaban las instituciones encargadas de la aplicación de cada disposición, las exigencias de ésta, las etapas necesarias a tal efecto, incluidas las fechas tope de algunas de ellas, los principales obstáculos, con sus correspondientes propuestas de solución, las necesidades financieras (reorganización institucional, inversiones del sector público, necesidades del sector privado), y la lista de proyectos concretos destinados a lograr el cumplimiento de la normativa.

El ministerio de Medio Ambiente de Eslovenia elaboró unos detallados programas de aplicación en sus negociaciones de adhesión, seguidos de planes de acción y estimaciones de costes de inversión destinados a respaldar las solicitudes de periodos transitorios. Estos planes de acción, así como sus calendarios respectivos, han sido aceptados por el Consejo Europeo. Pueden encontrarse en el sitio web del Gobierno esloveno.

Los programas de aplicación deben determinar quién es el encargado de llevar a cabo el proyecto de inversiones y de hacer cumplir los requisitos de la UE. Los promotores de los proyectos pueden ser desde empresas de servicio público hasta agricultores, pasando por compañías privadas o agencias de medio ambiente. Algunos de ellos son responsables de los proyectos correspondientes a más de una directiva. Por ejemplo, los municipios a menudo se encargan de la conformidad de servicios municipales tales como el suministro de agua potable, el tratamiento de aguas residuales urbanas o la gestión de los residuos. Será menester

⁸

Las implicaciones para la inversión de las normas comunitarias sobre los sectores del agua, la gestión de residuos, la calidad del aire y la contaminación industrial se resumen en el anexo 1. El Manual de aplicación de la legislación comunitaria de medio ambiente (Documento de trabajo de la Comisión de abril de 2000) es una fuente de información de gran utilidad acerca de las etapas necesarias para dar cumplimiento a las directivas.

efectuar una evaluación y planificación a nivel municipal para determinar las infraestructuras suplementarias necesarias para cumplir toda una serie de exigencias de diverso tipo.

Es necesario realizar las estimaciones preliminares de costes de las infraestructuras que se propongan, incluidas las de explotación y mantenimiento. Aunque la mayoría de los países candidatos han llevado a cabo alguna actividad de estimación de costes, es posible que deban facilitar más análisis y más datos con el fin de determinar las estrategias de aplicación más eficaces en el coste o de examinar la capacidad económica a nivel nacional, municipal o doméstico. Las fuentes potenciales de financiación (incluidos presupuestos públicos, subvenciones, préstamos internacionales o comerciales) deberían también determinarse en esta etapa. Esta información puede convertirse en la base de una estrategia global de financiación que determine las necesidades de inversión, las fuentes de financiación y el calendario de los distintos proyectos necesarios para garantizar el cumplimiento de la normativa.

Este proceso será diferente según los países, ya que en los grandes no será posible llegar tan lejos como en los pequeños. Obviamente, el nivel de detalle que es posible alcanzar en un país con casi cuarenta millones de personas no podrá ser el mismo que en Eslovenia. Por otro lado, la planificación y las medidas de garantía de la conformidad ligadas a la adhesión, así como la información relativa a los proyectos, deberán estar conectados a un determinado nivel: en los grandes países el flujo de información desde o hacia los niveles regionales debe mejorarse. En cualquier caso, el grado de detalle es menos importante que la necesidad de garantizar que la planificación de las inversiones se base en una información agregada y sea realista en sus previsiones.

4. EL RETO DE LOCALIZAR Y OBTENER FINANCIACIÓN

Ingresos y capacidad económica

La capacidad económica es un tema importante cuando se habla a nivel de programas y de su relación con el gasto nacional global. A nivel de proyectos es necesario determinar las fuentes de ingresos que contribuirán a la viabilidad financiera y a la sostenibilidad de aquéllos. En general adoptarán la forma de tasas por servicios de carácter medioambiental, tales como suministro de agua o eliminación de residuos. Un "análisis de la capacidad económica" permitirá evaluar la posibilidad de que los consumidores corran con al menos una parte de los gastos propuestos y contribuyan en los costes de explotación y mantenimiento, y también evaluar los efectos de las tasas sobre la demanda. En general no es posible dar orientaciones precisas sobre cuándo puede considerarse que existe una capacidad económica suficiente, pero un estudio polaco ha estimado que un 4% de los ingresos domésticos, en el caso del agua, es el nivel máximo que pueden absorber los consumidores, mientras que el BERD cuenta también con unos baremos internos al respecto. Aumentar el nivel de las tasas y gravámenes puede llevar a una reducción significativa de la utilización de recursos, y por lo tanto de nuevas inversiones. Por ejemplo, el cobro del agua en los países candidatos ha llevado a un recorte de la demanda de un 40% como promedio, dejando a las plantas de tratamiento construidas en los años ochenta con un exceso de capacidad y unos costes de funcionamiento innecesariamente altos.

En un primer análisis financiero que contenga toda esta información se establecerán los parámetros generales del proyecto, tales como la inversión necesaria y el rendimiento del capital. Todos los países candidatos han instituido fondos medioambientales, cuyos ingresos proceden de impuestos sobre recursos medioambientales, tasas y multas por contaminación

excesiva. Estos instrumentos constituyen un incentivo para que los usuarios reduzcan el nivel de contaminación procedente de la utilización de estos recursos, lo que puede potenciar las inversiones medioambientales, aunque hay que tener cuidado con no vulnerar la normativa comunitaria sobre ayudas estatales. Las sumas generadas por estas fuentes, y especialmente por las tasas y gravámenes, que son elementos relativamente previsibles, constituyen una valiosa fuente de ingresos que puede utilizarse en numerosas inversiones medioambientales. En principio las tasas e impuestos deberían seguir el principio "quien contamina paga". Las tasas por utilización de recursos y el principio de la recuperación íntegra de costes de utilización de infraestructuras medioambientales (p. ej., suministro de agua, tratamiento de aguas residuales y sistemas de desagüe, residuos), deben pasar a formar parte integrante de la financiación del proyecto.

Participación del sector privado

De acuerdo con el principio "quien contamina paga", la carga financiera debe recaer en la medida de lo posible en el inversor y en la parte contaminante. La importancia de la inversión privada es reconocida en el estudio del Banco Mundial sobre Bulgaria, anteriormente citado. De acuerdo con el mismo, un 46% de la responsabilidad de la inversión medioambiental recae en el sector privado, un 43% en los municipios y sólo un 11% en el gobierno central. Por su parte, los planes de acción nacionales de Eslovaquia y Rumania estiman, de forma independiente, que casi un 70% de la financiación necesaria provendrá del sector privado. Existen muchas formas de hacer que el sector privado invierta en infraestructuras medioambientales de sectores que tradicionalmente han sido, en los Estados miembros, responsabilidad del sector público. En Eslovaquia la eliminación de residuos fue privatizada en 1995 y cuenta con un marco reglamentario muy sólido destinado a controlar los vertederos merced a una financiación procedente de tasas municipales cobradas a los residentes. En la mayoría de los países candidatos los servicios municipales del agua están parcialmente privatizados, a menudo a través de una sociedad por acciones propiedad del municipio, en la que participan los inversores o bancos comerciales.

El nivel de participación del sector privado puede ir desde la preparación del proyecto hasta la "privatización" completa del servicio, incluida la función de recaudación de tasas. Entre los modelos de participación del sector privado sin privatización total pueden encontrarse los denominados *"Build, Operate and Transfer"* (construcción, funcionamiento, cesión), *"Build, Own and Operate"* (construcción, propiedad, funcionamiento), y *"Build, Own, Operate and Transfer"* (construcción, propiedad, funcionamiento, cesión). Estos modelos delegan responsabilidades (jurídicas y financieras) de un modo claro y equitativo; en una Comunicación de la Comisión publicada en 2000 se exponen los principios que debe regir la participación del sector privado (transparencia, igualdad de trato y libre competencia)⁹.

Un banco o entidad financiera podrá ofrecer su asistencia en la preparación del proyecto como parte de una dotación global, y existen bancos comerciales que han llevado a cabo proyectos en nombre de entidades financieras internacionales o de programas de ayuda¹⁰. Por su lado, un contratista responsable de la totalidad del proyecto (merced a un acuerdo "llave en mano") puede encargarse de financiar la ejecución del proyecto. El equipo puede arrendarse al proveedor. La inversión por acciones se está generalizando, y existen fondos de capital de

⁹ Comunicación interpretativa sobre las concesiones en materia de Derecho comunitario, DO C de 29.4.2000.

¹⁰ Préstamos en este caso significa préstamos de carácter comercial y no créditos de ayuda vinculada, que, de acuerdo con una Decisión de la OCDE (en materia de "softban") de 1991 deberían ser evitados tratándose de países en fase de transición.

riesgo que participan en inversiones municipales de los ámbitos de los residuos y las aguas residuales.

El papel de las subvenciones

Los debates sobre las técnicas financieras de los proyectos medioambientales en los países candidatos se han centrado en primer lugar en la financiación a través de subvenciones. La mayoría de los fondos estatales efectúan préstamos en condiciones muy favorables y conceden subvenciones, pero suele afirmarse que la estrategia a largo plazo debe evitar las subvenciones y sustituirlas por préstamos. Ahora bien, aunque las subvenciones no respetan los principios de "quien contamina paga", "el usuario paga" o el de recuperación total de costes, son muy necesarias cuando existe una carencia real, y permiten que los proyectos se realicen mucho más rápido de lo que sería posible sin ellas. Las subvenciones han tenido también un importante papel en la capitalización de los fondos rotatorios, es decir, de los que se prestan a un interés subvencionado y se vuelven a poner a disposición una vez reembolsados los préstamos. A comienzos de los años noventa, con un mercado de capitales poco desarrollado en los países candidatos y un mercado del crédito comercial lastrado por la inflación y la falta de reglamentación, las subvenciones fueron fundamentales para catalizar y potenciar la inversión. En el contexto de la ampliación, unas subvenciones bien dirigidas podrían acortar los plazos de ejecución, beneficiando así la salud y el entorno en Europa. Serán necesarias subvenciones para la política de cohesión posterior a las adhesiones, permitiendo que se acorte la distancia entre las regiones menos desarrolladas y las demás, teniendo en cuenta que la Comunidad tiene el mandato de atender al "desarrollo social y económico de la Comunidad y al desarrollo equilibrado de sus regiones". También existe el mandato de utilizar el Fondo de Cohesión para la respaldar financieramente la protección del medio ambiente¹¹. Más a largo plazo, las subvenciones podrían reservarse para situaciones específicas y claramente definidas en las que podrían servir de catalizadores, sin sustituir en ningún caso a la financiación por participaciones o préstamos. En cualquier caso, la normativa comunitaria sobre normas estatales debe ser respetada¹².

Existen, sin embargo, problemas ligados a la dependencia de las subvenciones. En primer lugar, sin la disciplina que proporcionan las fuerzas del mercado, que constituyen un elemento de control y equilibrio, hay que tener especial cuidado en garantizar la eficacia en el coste de la inversión. En segundo lugar, algunas formas de subvención están condicionadas a la observancia de plazos de solicitud, que pueden llevar a la implantación de mercados cíclicos altamente inestables para las empresas que proporcionan bienes y servicios. En tercer lugar, las subvenciones no son gratuitas, sino que imponen a los beneficiarios obligaciones financieras y de gestión importantes. En cuarto lugar, una menor proporción de subvenciones propicia una mayor proporción de financiación de otro tipo. Pero tampoco hay que hacer demasiado hincapié en este último punto. Simplemente recordar que no hay que ahogar la financiación no subvencionada con una sobredosis de subvenciones. Hay que tener en cuenta ante todo la capacidad económica para hacer frente a la financiación. Siempre es posible encontrar capital cuando la capacidad de reembolso de los proyectos es suficiente o cuando su capital aumenta a lo largo de los años.

¹¹ Apartado 3 del artículo 174 y apartado 4 del artículo 175 del Tratado de las Comunidades Europeas.

¹² Véanse, en particular, las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente (DO C 37/3 de 3.2.2001)

Estrategias de financiación de proyectos

En determinadas circunstancias lo más apropiado es negociar préstamos con los bancos comerciales. Algunos bancos de Estados miembros de la UE se especializan en la financiación de proyectos de infraestructuras medioambientales en los países candidatos. En muchos casos, el empréstito (subvenciones, préstamos, obligaciones) puede ser complementado por tomas de participación. La ventaja es que el proveedor de fondos normalmente pretende que aumente el capital, y no unos rendimientos anuales. En general esto sólo es posible cuando existe un proyecto o empresa de participación específica en la que aquél puede invertir. Por ello, un cierto número de municipios han creado empresas por acciones capaces de atraer este tipo de participación. Esta posibilidad es más indicada, sin embargo, para proyectos que han adoptado la forma de empresas privadas (incluidos los servicios públicos privatizados) o la de asociaciones del sector público y privado.

La estrategia global de inversiones que se elija para un proyecto tiene implicaciones importantes para la elaboración del mismo. Cada inversor exigirá una información específica, y probablemente esperará que se le presente de una determinada manera. Esta es una tarea difícil y pesada, sobre todo cuando conviven distintas entidades financiadoras, lo que pone de relieve la conveniencia de desarrollar una relación a largo plazo entre varias organizaciones financiadoras clave que conozcan bien tanto la situación del país como los procedimientos aplicables. Como no es fácil determinar fuentes de financiación adecuadas sin investigar muchas otras en vano, el Programa PEPA ha creado una ficha destinada a los promotores de proyectos de los países candidatos. Esta ficha expone los diferentes objetivos y métodos operativos de las principales entidades internacionales proveedoras de financiación.

Capacitación

El desarrollo de una estrategia de financiación adecuada no significa sólo acceder a unos fondos sino también mejorar la gestión y otros factores menos tangibles. La constitución de redes, la formación, el intercambio de buenas prácticas, son todos factores que pueden contribuir al éxito. El programa PEPA ha reunido a representantes de los Ministerios de Medio Ambiente, a municipios y a gestores de fondos nacionales de medio ambiente de la región, y ha publicado los casos de éxito más relevantes. En esta próxima etapa se instará a las autoridades locales y regionales a desarrollar estrategias de financiación vinculadas a la política de adhesión. El Programa Phare ha contribuido de forma significativa a desarrollar proyectos para los fondos preestructurales de ISPA y Phare. Algunos países candidatos se han unido al programa LIFE, que puede dar su respaldo a proyectos piloto. El Gobierno danés prestó su apoyo a una estrategia financiera cuidadosamente preparada por Lituania, en la que se analiza la capacidad financiera de toda una serie de fuentes de inversión municipales. Dado el gran número de "actores" implicados, se suele instar a los proveedores de fondos bilaterales a que ofrezcan su asistencia a través de hermanamientos u otras fórmulas similares.

5. CONCLUSIÓN

Analizando los planes de inversión presentados por los países candidatos puede comprobarse que, mientras que algunos países ya han instituido programas de aplicación y financiación, y otros van a hacerlo en los próximos meses, todavía queda mucho por hacer, sobre todo llenando de contenido los programas de aplicación con proyectos y medidas reales. Por otro lado, es necesario atender a la preparación de estrategias de financiación para el periodo postadhesión, cuando estén disponibles los instrumentos estructurales comunitarios.

Los países más grandes, con varios niveles de administración encargados de la inversión en infraestructuras medioambientales, se están encontrando con dificultades para instaurar planes de inversión. Pero siempre es posible preparar unas estrategias claras y bien elaboradas, sin tener que descender a un detalle que sólo es posible en países pequeños, incluso a nivel centralizado. La información procedente de las regiones debe ser agregada para formar la base de políticas y planes financieros concebidos de forma nacional o centralizada. Es necesario mejorar la comunicación y el diálogo con las regiones con el fin de conseguir unos resultados efectivos.

Los criterios propuestos para la fijación de prioridades en el capítulo 2 pueden servir para mejorar los planes de inversión. El intercambio de experiencias puede acelerar el proceso. Los países candidatos se prestan cada vez más a compartir sus planes de inversión a largo plazo con otros países, como han hecho la República Checa, Eslovenia y Lituania. Existen múltiples ejemplos de buenas prácticas que pueden ser diseminados. Las negociaciones con el Consejo en lo relativo a los periodos transitorios, los planes de inversión aceptados podrían ser distribuidos a los Ministerios de Medio Ambiente de los países candidatos. En este sentido el programa PEPA podría reforzar su papel de catalizador y multiplicador de intercambios de experiencias, mostrando la información existente y presentándola de una forma que la haga inmediatamente accesible.

En sus sistemas bilaterales de asistencia técnica, los Estados miembros podrían desarrollar estrategias financieras y compartir su propias experiencias con los países candidatos. Se prestará un mayor respaldo (a través de programas comunitarios de asistencia técnica) a actividades que vinculen las políticas "de arriba abajo" dictadas por la adhesión con la determinación de proyectos "de abajo arriba". Es necesario fomentar la formación en los ámbitos de la administración regional y local.

La Comisión seguirá recogiendo y escogiendo la información en materia de inversión y necesidades infraestructurales, junto con información sobre los proyectos: su base de datos contiene ya más de mil proyectos, desde simples constataciones de lagunas existentes, pasando por ideas para proyectos, hasta proyectos maduros. La asistencia técnica de la Comunidad se centrará en algunos de los puntos anteriormente señalados: desarrollo de proyectos para colmar las carencias detectadas en relación con las Directivas de alta intensidad de inversión, asesoramiento sobre proyectos prioritarios. Se redoblarán los esfuerzos de asistencia para el establecimiento de planes de aplicación de directivas específicas.

Pero a final de cuentas los encargados de preparar y presentar las estrategias de financiación son los países candidatos. Y esta tarea es, si se tiene en cuenta el calendario de la ampliación¹³, cada vez más urgente.

¹³ COM(2000) 700

ANEXO 1

IMPLICACIONES PARA LA INVERSIÓN DE LAS PRINCIPALES DIRECTIVAS **"DE ALTA INTENSIDAD DE INVERSIÓN"**

1. NORMATIVA DEL SECTOR DEL AGUA

SECTOR/DIRECTIVA	INVERSOR PROBABLE	INVERSIÓN INTENSIVA	OTRAS INVERSIONES
Calidad del agua			
Directiva sobre el agua potable	Municipios, compañías y servicios del agua	Recogida/extracción de agua Instal. tratamiento del agua Sistemas de suministro/distribución del agua	Control de las aguas de superficie Control de la calidad del agua potable (en el lugar de tratamiento y en el grifo)
Directiva sobre tratamiento de aguas residuales urbanas	Municipios, compañías y servicios del agua Industrias	Sistemas colectores de aguas residuales Instal. tratamiento de aguas residuales	Control de efluentes
Directiva sobre lodos de depuradora	Industrias Compañías de agua públicas o privadas	Sistemas de desecación de lodos Incineradores de lodos de depuradora Centros de composting o de tratamiento Pretratamiento de aguas industriales antes de su llegada al sistema de desagüe	Sistemas de transporte de lodos Sistemas de esparcido Sistemas de seguimiento
Directiva sobre tratamiento de aguas residuales urbanas	Industrias	Sistemas de tratamiento de aguas residuales Nuevos tratamientos (técnicas de limpieza)	Control de la calidad del agua Sistemas de determinación de modelos
Directiva sobre sustancias peligrosas en el agua	Industrias Municipios	Sistemas de tratamiento de aguas residuales Nuevos tratamientos (técnicas de limpieza)	Control de la calidad del agua Sistemas de determinación de modelos
Directiva sobre nitratos	Empresas agrarias	Instalaciones para residuos animales Sistemas de tratamiento de aguas residuales	Control de la calidad del agua Sistemas de determinación de modelos
Directiva marco sobre política de aguas	Gobiernos regionales (autoridades de cuencas fluviales) Industrias Empresas agrarias	Instal. tratamiento de aguas residuales (municipal/industrial), instalaciones para residuos animales, etc.	Control de la calidad del agua
Directiva sobre aguas de baño	Municipios, compañías y servicios del agua	Instal. tratamiento de aguas residuales	Control de la calidad del agua

- *Directiva 98/83/CE del Consejo de 3 de noviembre de 1998 relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano*
- *Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas*
- *Directiva 76/464/CEE del Consejo, de 4 de mayo de 1976, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad, modificada por la Directiva 91/692/CEE del Consejo, y sus Directivas derivadas*
- *Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura*
- *Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas*
- *Directiva 76/160/CEE del Consejo, de 8 de diciembre de 1975, relativa a la calidad de las aguas de baño*

2. NORMATIVA DEL SECTOR DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS

SECTOR/DIRECTIVA	INVERSOR PROBABLE	INVERSIÓN INTENSIVA	OTRAS INVERSIONES
Gestión de residuos			
Directiva sobre vertederos	Municipios, empresas y servicios de residuos, Industrias	Vertederos municipales Vertederos de residuos peligrosos Cierre de antiguos vertederos	Recogida y transporte de residuos Control del agua/de aguas subterráneas
Directivas sobre incineración de residuos municipales	Municipios, empresas y servicios de residuos	Incineradores de residuos municipales	Recogida y transporte de residuos Control de la calidad del aire
Directiva sobre incineración de residuos peligrosos	Industrias, servicios de residuos, hospitales	Incineradores de residuos peligrosos	Recogida y transporte de residuos Control de la calidad del aire
Directiva marco sobre residuos	Municipios, empresas y servicios de residuos, transportistas de residuos	Recogida y transporte de residuos Sistema integrado de eliminación de residuos (incineradores, vertederos)	Recogida y transporte de residuos Control de la calidad del aire Control del agua/de aguas subterráneas
Directiva sobre residuos peligrosos	Municipios, empresas y servicios de residuos, Industrias	Vertederos de residuos peligrosos Incineradores de residuos peligrosos	Recogida y transporte de residuos Control de la calidad del aire Control del agua/de aguas subterráneas
Directiva sobre lodos de depuradora	Municipios, compañías y servicios de agua	Vertederos para lodos de depuradora que no pueden utilizarse en la agricultura	Laboratorios para analizar los lodos de depuradora

- *Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos*
- *Directiva 89/369/CEE del Consejo, de 8 de junio de 1989, relativa a la prevención de la contaminación atmosférica procedente de nuevas instalaciones de incineración de residuos municipales*
- *Directiva 94/67/CE del Consejo, de 16 de diciembre de 1994 relativa a la incineración de residuos peligrosos*
- *Posición común (CE) n° 7/2000 del Consejo de 25 de noviembre de 1999 ante la perspectiva de la adopción de la Directiva 2000/.../CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre... la incineración de residuos*
- *Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los **residuos** (modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo)*
- *Directiva 91/689/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a los **residuos peligrosos** (modificada por la Decisión 94/31/CE del Consejo)*
- *Directiva 86/278/CEE del Consejo de 12 de junio de 1986 relativa a la protección del medio ambiente y, en particular, de los suelos, en la utilización de los lodos de depuradora en agricultura*

3. NORMATIVA DEL SECTOR DE LA CALIDAD DEL AIRE

SECTOR/DIRECTIVA	INVERSOR PROBABLE	INVERSIÓN INTENSIVA	OTRAS INVERSIONES
Calidad del aire			
Directiva marco sobre la calidad del aire y directiva derivadas	Administraciones locales y regionales; industrias	Controles en puntos de emisión de aire; controles en puntos de tráfico automovilístico	Seguimiento de la calidad del aire Determinación de modelos sobre la calidad del aire
Directivas sobre la calidad del combustible	Refinerías de petróleo	Modificación de los procedimientos	Sistemas de ensayo
Directiva sobre COV "Fase 1"	Terminales petrolíferas, transportistas, estaciones de distribución	Estanqueidad de vapores, unidades de recuperación de COV, dispositivos de recuperación de COV durante el llenado	

- *Directiva 96/62/CE del Consejo de 27 de septiembre de 1996 sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente*
- *Directiva 1999/30/CE del Consejo de 22 de abril de 1999 relativa a los valores límite de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno, partículas y plomo en el aire ambiente*
- *Directiva 93/12/CEE del Consejo, de 23 de marzo de 1993, relativa al contenido de azufre de determinados combustibles líquidos y por la que se modifica la Directiva 93/12/CEE del Consejo (98/70/CE)*
- *Directiva 1999/32/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa a la reducción del contenido de azufre de determinados combustibles líquidos y por la que se modifica la Directiva 93/12/CEE*
- *Directiva 94/63/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, sobre el control de emisiones de compuestos orgánicos volátiles (COV) resultantes del almacenamiento y distribución de gasolina desde las terminales a las estaciones de servicio*

4. NORMATIVA DEL SECTOR DEL CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN INDUSTRIAL

SECTOR/DIRECTIVA	INVERSOR PROBABLE	INVERSIÓN INTENSIVA	OTRAS INVERSIONES
Control de la contaminación industrial			
Directiva sobre la prevención y el control integrados de la contaminación	Industrias, agroindustria, servicios de residuos	Nuevos procedimientos (técnicas más limpias) Sistemas de control de la contaminación	Seguimiento del aire, el agua, las aguas subterráneas
Directiva sobre grandes instalaciones de combustión	Industrias, servicios de energía	Nuevos procedimientos (técnicas más limpias) Sistemas de control de la contaminación del aire	Seguimiento de la calidad del aire
Directiva sobre disolventes	Industrias incl. PYME	Nuevos procedimientos (técnicas más limpias) Sistemas de control de la contaminación del aire	Seguimiento de la calidad del aire
Directiva Seveso II (COMAH)	Industrias	Medidas de prevención de accidentes	

- Directiva 96/61/CE del Consejo de 24 de septiembre de 1996 relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (IPPC)
- Directiva 88/609/CEE del Consejo de 24 de noviembre de 1988 sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión (modificada por la Directiva 94/66/CE del Consejo)
- Directiva 1999/13/CE del Consejo de 11 de marzo de 1999 relativa a la limitación de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles debidas al uso de disolventes orgánicos en determinadas actividades e instalaciones
- Directiva 96/82/CE del Consejo de 9 de diciembre de 1996 relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas

ANEXO 2

ESTIMACIÓN DE LAS NECESIDADES FINANCIERAS DE LOS PAÍSES CANDIDATOS A LA ADHESIÓN EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

País	BG	CY	CZ	EE	H	LV	LT	MT	PL	RO	SK	SI	Total
Coste total 1997 Estimación millones€ ¹⁴	15000	1118-1264	13400	1500	13700	1710	2380	NA	35200	22000	5400	1840	122618-122764
Cifras recientes Coste total millones €	8610 ₁₅	1086 ₁₆	6600-9400 ₁₇	4406 ₁₈	4118-10000 ₁₉	1480-2360 ₂₀	1600 ₂₁	130 ₂₂	22100-42800 ₂₃	22000 ₂₄	4809 ₂₅	2430 ₂₆	79260-110001

-
- ¹⁴ EDC (1997) *Compliance Costing for Approximation of EU Environmental Legislation in the CEEC*, EDC (1999) *Approximation of Environmental Legislation - Role of Compliance Costing for Approximation of EU Environmental Legislation in Cyprus*.
- ¹⁵ Gestión de recursos medioambientales (2000) *Development of Implementation Strategies for Approximation in Environment Final Reports of Mini-Projects March 2000*.
- ¹⁶ Gobierno de la República de Chipre (8/3/2000) *Explanatory Memorandum on Chapter 22 Environment*.
- ¹⁷ 6,600-9,000: Banco Mundial (1999) *Czech Republic. Toward EU Accession*. Washington DC. 9,400: RIVM, EFTEC, NTUA, IIASA (1999) *European Environmental Priorities: an Integrated Economic and Environmental Assessment*
- ¹⁸ Ministerio de Medio Ambiente de Estonia, julio de 2000.
- ¹⁹ 4,118-9,318: Banco Mundial (1999) *Hungary. On the Road to the European Union..* Washington DC. 10,000: Ministerio de Medio Ambiente de Hungría, July 2000.
- ²⁰ 1,480-2,360: Ministerio de Medio Ambiente de Letonia, julio de 2000. 1,505-1,942: Informe regular de Letonia (1999).
- ²¹ RIVM, EFTEC, NTUA, IIASA. (1999) *European Environmental Priorities: an Integrated Economic and Environmental Assessment*
- ²² Ministerio de Medio Ambiente de Malta (2000) *Documento presentado en la Conferencia IBC en Budapest, 13-14 de junio de 2000*
- ²³ 22,100-42,800: Banco Mundial (2000) *Poland Toward EU Accession*. Washington DC. 24,900: RIVM, EFTEC, NTUA, IIASA. (1999) *European Environmental Priorities: an Integrated Economic and Environmental Assessment*
- ²⁴ Ministerio de las aguas, bosques y protección del medio ambiente, (2000) *National Plan for Environment ISPA Implementation*.
- ²⁵ Gobierno de Eslovaquia (2000) Programa Nacional para la adopción del acervo.
- ²⁶ Gobierno de Eslovenia (2000) Programa Nacional para la adopción del acervo.

ANEXO 3
PLANES DE APLICACIÓN Y FINANCIACIÓN DE LAS DIRECTIVAS
ESPECÍFICAS

Se pide a los países candidatos que elaboren unos planes específicos de aplicación y financiación de todas las directivas para las que deseen solicitar periodos de transición en las negociaciones de adhesión. Estos planes pueden ser también de utilidad para planificar la aplicación de otras Directivas. Cuando respalde una solicitud de periodo transitorio, el plan deberá exponer debidamente las razones que justifican el periodo suplementario solicitado. Los países candidatos determinarán la estructura de tales planes. A continuación se sugiere una estructura posible.

Observaciones generales

Exposición de las principales etapas y calendario de ejecución; motivación del periodo adicional de aplicación solicitado

1. Introducción

- *Exigencias de la directiva*
- *Breve exposición del periodo transitorio solicitado*

2. Etapas necesarias para llegar a la conformidad total

- *Situación actual del cumplimiento de la normativa en la práctica; deficiencias de aplicación desde el punto de vista legislativo e institucional*
- *Incorporación de la legislación al ordenamiento*
- *Toma de las decisiones necesarias desde el punto de vista institucional para el cumplimiento de la directiva*
- *"Lista extensa" de proyectos necesarios para el cumplimiento de la directiva*
- *Combinación adecuada de inversiones públicas y privadas*

3. Estrategia de aplicación

- *Contexto de la estrategia: aspecto socioeconómicos y factores institucionales*
- *Distintas posibilidades de actuación para lograr la conformidad con la normativa; supuestos en que se basan*
- *Papel desempeñado por las distintas partes implicadas, responsabilidad de las inversiones*
- *Plan de desarrollo institucional*
- *Metodología para la fijación de prioridades entre proyectos y para la ejecución de éstos*

4. Costes financieros de la aplicación

- *Estimación de los costes de aplicación en la forma de actuación elegida*
- *Calendario de aplicación*
- *Coste anual del capital y de las actividades de explotación y mantenimiento en el periodo de aplicación propuesto*
- *Fuentes de financiación*
- *Análisis de la capacidad económica a nivel nacional, municipal y doméstico*

5. Plan de aplicación

- *Etapas fundamentales y supuestos en que se basan*
- *Iniciativas a corto, medio y largo plazo (incluyendo una lista breve de proyectos prioritarios)*
- *Calendario completo hasta la conformidad total (fecha final y etapas intermedias)*
- *Medidas de supervisión y control de la conformidad*