



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 20.05.1998
COM(1998) 294 def.

**Mededeling van de Commissie aan de Raad,
het Europees Parlement,
het Economisch en Sociaal Comité,
het Comité van de Regio's
en
de Kandidaat – Lidstaten
in Midden-en Oost Europa
Inzake**

**de Uitbreiding van de Gemeenschap en het Milieu:

een Strategie met het oog op de toetreding
van
de Kandidaat-Lidstaten in Midden en Oost-Europa**

INHOUDSTAFEL

INLEIDING: HET CONVERGENTIEPROCES OP MILIEUGEBIED

1. DE OPGAVEN	4
1.1. De juridische uitdaging	4
1.2. De institutionele uitdaging	5
1.3. De belangrijkste sectorspecifieke uitdagingen	5
1.4. Het probleem van de financiering	7
2. PRIORITEITEN	7
2.1. Inleiding	7
2.2. Vaststelling van prioriteiten ten aanzien van het milieu- <i>acquis</i>	8
2.3. Onverkorte naleving van het <i>acquis</i> bij nieuwe investeringen	12
2.4. Nucleaire veiligheid: een prioriteit die meer behelst dan juridische convergentie alléén	13
3. COMMUNAUTAIRE BIJSTAND	13
3.1. Het mobiliseren van financiële middelen ter ondersteuning van de strategie	14
3.2. Advies en bijstand bij de overname van het milieu- <i>acquis</i>	17
3.3. Coördinatie van de bijstand die door de Gemeenschap en de lidstaten met het oog op de convergentie wordt geboden	18
3.4. Steun voor uitvoerings- en handhavingsactiviteiten	18
CONCLUSIES	19

Bijlagen

- Bijlage 1: Raming van de kosten samenhangend met de overname van het milieu-*acquis*
- Bijlage 2: Programmering van en controle op de omzetting en uitvoering van het milieu-*acquis*

INLEIDING

Bij de aanstaande uitbreiding van de Unie zal het milieuaspect voor veel zwaardere opgaven zorgen, dan bij enige eerdere toetreding van nieuwe lidstaten het geval was.

Dit heeft te maken met de ontzaglijke omvang van de milieulasten uit het verleden in de landen van Midden- en Oost-Europa, maar ook met de achterstand van die landen qua niveau van milieubescherming in vergelijking met de EU. Anderzijds beschikken de geassocieerde landen ook over uitgestrekte ongerepte natuurgebieden die in aanzienlijke mate bijdragen tot de biologische diversiteit in Europa als geheel.

Die troeven bewaren en tegelijk een economisch en ecologisch duurzaam milieukader ontwikkelen en doen functioneren, wordt de grote uitdaging voor de komende jaren.

De hoeksteen van een dergelijk kader vormt het milieu-acquis van de Europese Unie. Zoals evenwel in het document "Agenda 2000" van de Commissie wordt erkend, zal de onverkorte naleving van het milieu-acquis in alle kandidaat-lidstaten in Midden- en Oost-Europa waarschijnlijk alleen op langere termijn haalbaar zijn.

Tegen deze achtergrond werd in Agenda 2000 voorgesteld een specifieke strategie voor de overname en tenuitvoerlegging van het milieu-acquis te ontwikkelen en deze te combineren met een strategie van geïntensiveerde communautaire bijstand ter voorbereiding van de toetreding, waarin investeringen met het oog op de overname van het milieu-acquis één van de prioriteiten vormen:

[Het beoogde doel kan worden bereikt:] door in partnerschap met de Unie realistische nationale langetermijnstrategieën te ontwerpen voor een geleidelijke daadwerkelijke aanpassing en door deze in alle kandidaat-lidstaten vóór de toetreding te beginnen uitvoeren, in het bijzonder voor de aanpak van water- en luchtvervuiling. Deze strategieën moeten de voornaamste gebieden en doelstellingen omvatten die tegen de toetreding prioritair moeten bereikt zijn, alsmede tijdschema's voor de verdere volledige tenuitvoerlegging; de hieruit volgende verplichtingen moeten worden opgenomen in de toetredingsakten. Alle nieuwe investeringen moeten voldoen aan het acquis.

Aanzienlijke binnen- en buitenlandse financiële middelen, in het bijzonder uit de particuliere sector, moeten worden vrijgemaakt ter ondersteuning van deze strategieën. De Unie zal hierin slechts gedeeltelijk kunnen bijdragen¹.

Deze specifieke strategie voor de convergentie op milieugebied vereist zowel in de kandidaatlanden als in de Gemeenschap bijzondere maatregelen en een oordeelkundig beleid. Een en ander vormt de achtergrond voor deze mededeling. Het doel van deze

¹ Zie COM(97)2000, volume I, blz. 61.

[REDACTED]
[REDACTED]

mededeling is, overeenkomstig de aanwijzingen in Agenda 2000 een aantal praktische aspecten te onderzoeken waarmee de kandidaat-lidstaten volgens de Commissie rekening moeten houden bij de verdere ontwikkeling van hun nationale strategie met het oog op de volledige tenuitvoerlegging van het milieu-acquis. Deze analyse prejudicieert geenszins op de wijze waarop in de toekomst de middelen ter vergemakkelijking van de toetreding zullen worden verdeeld.

De mededeling maakt deel uit van de versterking van de strategie ter voorbereiding van de toetreding. Zij heeft tot doel de Partnerschappen voor de toetreding aan te vullen, en de kandidaat-lidstaten bij te staan in de verdere uitwerking van de "nationale programma's ter invoering van het acquis". Zij prejudicieert op geen enkele wijze op de uitbreidings-onderhandelingen, noch op de draagwijdte en duur van de overgangsregelingen, die het gevolg kunnen zijn van de onderhandelingen.

De mededeling betreft alleen de aspecten die relevant zijn voor de tien kandidaatlanden in Midden- en Oost-Europa. Ten aanzien van Cyprus gelden weliswaar dezelfde eisen op het stuk van de overname van het milieu-acquis, maar dit land ziet zich terzake met andere uitdagingen geconfronteerd. Aan Cyprus zal de Commissie in een latere fase een afzonderlijk document wijden, dat rekening houdt met zijn specifieke omstandigheden.

1. DE OPGAVEN

In dit hoofdstuk wordt een overzicht geboden van de problemen in samenhang met de overname van het milieu-acquis, met inbegrip van de juridische en institutionele aspecten.

1.1. De juridische uitdaging

Alle kandidaat-lidstaten hebben een begin gemaakt met de omzetting van het milieu-acquis in hun nationale wetgeving. Er zit evenwel geen strategische lijn in deze omzettingsinitiatieven. Tot dusver hebben slechts een paar landen een allesomvattende analyse gemaakt van de juridische leemten die hun bestaande nationale wetgeving vertoont in vergelijking met de overeenkomstige EU-acquis. Dat dient nochtans het vertrekpunt te vormen voor het vaststellen van prioriteiten en realistische tijdschema's voor de omzettingswerkzaamheden.

Een gebrek aan juridische deskundigheid - met name ten aanzien van het milieu-acquis - en taalbarrières in alle kandidaat-lidstaten vormen nog steeds een reëel probleem, zij het niet overal in dezelfde mate.

1.2. De institutionele uitdaging

In de adviezen van de Commissie wordt voor alle tien kandidaat-lidstaten gewezen op de noodzaak om de administratieve structuren die het milieubeheer vereist, te versterken. Deze algemene deficiëntie, waarvan de ernst weliswaar van land tot land verschilt, moet

[REDACTED]

nader worden onderzocht teneinde de problemen te omschrijven en passende oplossingen te ontwikkelen.

Een van de hoofdtaken van de ministeries van milieuzaken bestaat erin, de noodzakelijke wetgeving te ontwerpen en te voorzien in alle maatregelen die voor de uitvoering van die wetgeving noodzakelijk zijn. In vele gevallen zal een en ander gepaard moeten gaan met aanzienlijke investeringen, met een vernieuwing of wijziging van de organisatiestructuur van bepaalde instellingen, of beide. De convergentie op milieugebied moet worden gezien als een taak voor het ministerie als geheel. In vele landen is het besef van de omvang van de opgave en de draagwijdte van de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van het convergentieproces nog onvoldoende doorgedrongen.

Overigens is het zo dat bepaalde vraagstukken die in de Europese Unie als een deel van de "milieuproblematiek" worden beschouwd, zoals bijvoorbeeld chemische stoffen, genetisch gemodificeerde organismen, stralingsbescherming en drinkwater, in de betrokken landen soms onder de bevoegdheid van andere ministeries vallen. Dit is een aspect dat bijzondere aandacht verdient, omdat gebrekkige interministeriële coördinatie, of zelfs het ontbreken van een dergelijke coördinatie, een ernstige hinderpaal zou kunnen vormen voor het convergentieproces.

Vaak is in de betrokken landen de uitvoering en handhaving van de milieuwetgeving een zaak van regionale of plaatselijke autoriteiten of andere instellingen die verantwoordelijk zijn voor monitoring, inspecties en de afgifte van certificaten. In vele gevallen zullen de werkzaamheden van die instanties ten gevolge van de nieuwe wetgeving ingrijpende wijzigingen ondergaan, en zullen hun extra taken worden opgelegd die een efficiënter beheer en een aanvullende opleiding van het personeel vereisen. In alle kandidaat-lidstaten zal aan de ontwikkeling van regionale en plaatselijke milieu-instanties bijzondere aandacht moeten worden besteed.

1.3. De belangrijkste sectorspecifieke uitdagingen

Luchtkwaliteit. De meeste kandidaatlanden zullen grote moeite hebben om aan de luchtkwaliteitsnormen van de EU te voldoen. Dit heeft in hoofdzaak te maken met het probleem van de emissies van stationaire bronnen zoals krachtcentrales en stadsverwarmingsinstallaties. Als een van de eerste stappen dienen die landen de gebieden en stedelijke agglomeraties te omschrijven waar de EU-drempelwaarden worden overschreden. Bepaalde landen hebben actieplannen voor die gebieden uitgewerkt. Andere landen hebben nog niet veel vooruitgang geboekt wat betreft het tot stand brengen van de noodzakelijke materiële en institutionele infrastructuur om aan de basisvoorschriften van de wetgeving inzake luchtkwaliteit, zoals monitoring en gegevensvergaring, te voldoen.

De meeste landen hebben nog geen werk gemaakt van een uitvoeringsplan om aan de normen inzake atmosferische emissies van grote stookinstallaties te voldoen en de installaties die niet aan de eisen voldoen, te sluiten. Diverse landen zien zich met

financiële problemen geconfronteerd in verband met de aanpassing van hun raffinaderijen aan de huidige en toekomstige EU-normen inzake brandstofkwaliteit.

Afvalstoffen. In de afvalsector valt voor alle kandidaat-lidstaten nog een lange weg af te leggen. Toch zijn in een aantal landen de maatregelen ter ontwikkeling van het beleid en ter aanpassing van de wetgeving in 1997 in versneld tempo voortgezet.

De richtlijnen betreffende de verbranding en het beheer van stedelijk afval en gevaarlijke afvalstoffen zorgen voor de grootste uitdagingen. Bepaalde kandidaatlanden zijn intensief bezig met de ontwikkeling van investeringsprogramma's voor de afvalsector, maar een groot aantal afvalverbrandingsinstallaties zal moeten worden gemoderniseerd en omgebouwd om aan de EU-normen te beantwoorden.

Water. In de meeste betrokken landen worden grote investeringsprogramma's ter verbetering van de drinkwaterkwaliteit en het beheer van afvalwater ten uitvoer gelegd en gepland.

Wat de grensoverschrijdende waterverontreiniging betreft, vormt met name het ontwikkelen en in de praktijk brengen van een geïntegreerde benadering van het waterbeheer op stroombekkenniveau door de oeverstaten van grote internationale waterlopen zoals de Donau en de Oder, een bijzondere uitdaging.

Met de omzetting en uitvoering van de nitratenrichtlijn lijkt geen van de betrokken landen bijzonder ver te zijn opgeschoten. Omdat de landbouwproductie momenteel terugloopt en er minder meststoffen worden gebruikt, hebben de kandidaat-lidstaten de neiging dit probleem niet als een prioriteit te zien. Het is niettemin van belang de vereiste beheerstructuren op te zetten om de diffuse nitraatverontreiniging te kunnen beheersen wanneer de economie weer aantrekt.

Beheersing van de industriële verontreiniging en risicobeheer. Aan de omzetting en tenuitvoerlegging van de Seveso-richtlijn moet meer aandacht worden besteed, aangezien dit het risico van grote, door industriële installaties veroorzaakte ongevallen in het hele gebied in aanzienlijke mate zal verminderen. Er moet nog heel wat gebeuren eer op dit stuk het niveau van het acquis wordt gehaald.

In de meeste kandidaatlanden bestaan er industriële "hot spots" als gevolg van de concentratie van sterk verontreinigende industrieën en energiewinningsbedrijven. Weliswaar worden veel industriële installaties in die gebieden thans omgebouwd tot moderne en goed functionerende bedrijven, maar een aantal daarvan - met name nutsbedrijven in de energiesector - zal waarschijnlijk nog jaren blijven functioneren op een manier die, wat de veroorzaakte verontreiniging betreft, in strijd is met de EU-bepalingen. De toepassing van olieschalie en bruinkool in enkele landen blijft een specifiek probleem.

De kandidaat-lidstaten moeten worden aangemoedigd om de richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (IPPC) over te nemen, die

voorziat in een nieuw kader voor het geïntegreerde beheer van problemen van industriële verontreiniging.

Nucleaire veiligheid en stralingsbescherming. In alle landen is recentelijk basiswetgeving inzake nucleaire veiligheid en stralingsbescherming ingevoerd. Deze kaderwetgeving moet met diverse besluiten worden aangevuld, wil het EU-acquis volledig worden nageleefd. Men mag niet uit het oog verliezen dat het grootste gedeelte van die wetgeving zelfs bij het ontbreken van een kernenergiesector noodzakelijk is.

Het uitbouwen van de institutionele capaciteit moet als een prioriteit worden aangemerkt. Aan de nucleaire-veiligheidsinstanties worden hoge eisen gesteld op het stuk van gespecialiseerde technische ondersteuning; ook de krapte van de financiële en personele middelen vormt een probleem. De steun aan onafhankelijke regelgevende instanties moet worden voortgezet.

1.4. Het probleem van de financiering

De eerste ramingen voor de betrokken regio als geheel wijzen uit dat de totale investeringen die nodig zijn om aan het milieu-acquis te voldoen, voor de tien kandidaatlanden samen tot ongeveer 100-120 miljard ecu kunnen belopen (zie bijlage 1). Het leeuwendeel van de investeringen zal waarschijnlijk moeten worden besteed aan infrastructuur voor de bestrijding van luchtverontreiniging, water- en afvalwaterbeheer en het beheer van afvalstoffen. Bovendien zullen ook voor het opzetten en consolideren van de milieubeheerstructuur met het oog op doeltreffende tenuitvoerlegging, monitoring en handhaving aanzienlijke middelen nodig zijn. De grootte van deze bedragen is moeilijker te becijferen. Gedetailleerde en betrouwbare informatie over de financiële consequenties van de individuele richtlijnen voor de afzonderlijke kandidaat-lidstaten is nog niet beschikbaar. Wel hebben sommige landen een begin gemaakt met een analyse van de kosten die samenhangen met specifieke richtlijnen, als een eerste stap bij de ontwikkeling van financieringsstrategieën. Van een dergelijke kostenraming moet in alle kandidaat-lidstaten thans onverwijld werk worden gemaakt.

2. PRIORITEITEN

2.1. Inleiding

In Agenda 2000 wordt voorgesteld dat de kandidaat-lidstaten, in partnerschap met de Unie, reeds vóór de toetreding werk maken van de formulering - en een begin maken met de uitvoering - van realistische nationale langetermijnstrategieën om hun beleid geleidelijk daadwerkelijk op het milieu-acquis af te stemmen, in het bijzonder wat de bestrijding van water- en luchtverontreiniging betreft.

Deze nationale langetermijnstrategieën dienen de volgende elementen te omvatten:

- een omschrijving van de belangrijkste prioritaire gebieden

- de doelstellingen die tegen de dag van de toetreding moeten zijn gerealiseerd
- tijdschema's voor de verdere volledige tenuitvoerlegging.

De hieruit volgende verplichtingen moeten worden opgenomen in de toetredingsverdragen.

Voorts luidt een van de voorgestelde beginselen van Agenda 2000:

- alle nieuwe investeringen dienen in overeenstemming te zijn met het acquis.

In het kader van de partnerschappen voor toetreding hebben de kandidaat-lidstaten thans reeds werk gemaakt van het opstellen van nationale programma's ter invoering van het acquis (NPJA). Deze nationale programma's kunnen worden bijgestuurd.

In dit verband behandelt dit hoofdstuk de kwestie van de vaststelling van prioriteiten met het oog op de tenuitvoerlegging van het acquis. Doel daarbij is, bij te dragen tot de verdere ontwikkeling en uitwerking van de NPJA in de kandidaat-lidstaten binnen het bovengenoemde, in Agenda 2000 omschreven kader. Enige praktische aspecten in samenhang met de vaststelling van de programma's worden behandeld in bijlage 2.

2.2. Vaststelling van prioriteiten ten aanzien van het milieu-acquis

Een aantal verschillende prioriteiten moeten in aanmerking worden genomen en in het raam van het totale proces van convergentie met elkaar worden verzoend.

Voldoen aan alle eisen van het acquis vormt een absolute voorwaarde voor lidmaatschap van de Unie, maar is niettemin geen doel op zich. In de loop van het proces moet aandacht worden geschonken aan de belangrijke milieuproblemen en -prioriteiten in de afzonderlijke kandidaatlanden; Het convergentieproces op het milieugebied zal bepalend en richtinggevend moeten zijn voor het nationaal handelen. Voorts moet zorgvuldig rekening worden gehouden met de economische consequenties - zowel de bestaande beperkingen als de potentiële stimulansen voor groei en concurrentiekracht.

De eerste reeks prioriteiten die de aandacht verdient, hangt samen met de specifieke milieuproblemen en -prioriteiten in de diverse landen.

Milieuprioriteiten kunnen niet worden geïdentificeerd op basis van een abstracte analyse van het acquis, maar moeten worden in kaart gebracht via een gedetailleerde analyse van de milieusituatie in het betrokken land. Op basis van de analyses die ter voorbereiding van de Agenda 2000-adviezen werden uitgevoerd, heeft de Commissie voor ieder land waarmee een partnerschap voor toetreding werd gesloten, een eerste indicatieve lijst van prioriteiten op milieugebied opgesteld.

De algemene nadruk die in Agenda 2000 op "maatregelen ter bestrijding van water- en luchtverontreiniging" is gelegd, betekent niet dat die onderdelen van het acquis intrinsiek

[REDACTED]

belangrijker zijn dan de andere, maar hangt samen met de constatering dat alle kandidaatlanden op deze cruciale gebieden met aanzienlijke problemen kampen. Zoals in hoofdstuk 1 werd gesteld, is ook afvalbeheer een zeer belangrijk gebied waarop alle kandidaatlanden serieuze inspanningen zullen moeten leveren om de bestaande EU-normen te evenaren.

Zelfs als bepaalde gemeenschappelijke problemen en prioriteiten kunnen worden aangewezen, zal de omschrijving van de milieuprioriteiten voor ieder land afzonderlijk dienen te geschieden, rekening houdend met de specifieke milieubehoeften en -problemen die zich daar voordoen. De nationale programma's ter invoering van het acquis zullen dergelijke meer op de nationale situatie betrokken prioriteiten dienen te omvatten.

De tweede reeks prioriteiten betreft de juridische en administratieve "lacunes" die moeten worden opgevuld om aan de eisen van het acquis te voldoen.

De vaststelling van deze juridische en administratieve prioriteiten moet worden gebaseerd op een gedetailleerde vergelijking van de bestaande nationale milieuwetgeving en de EU-milieuwetgeving, waarbij per artikel en per bepaling wordt gecontroleerd welke leemten nog moeten worden opgevuld. Maar een dergelijke controle op de formele juridische concordantie volstaat niet. Zij moet worden aangevuld met een evaluatie van de administratieve en institutionele behoeften waarin moet worden voorzien opdat de doelmatige uitvoering, bewaking en handhaving van de juridische maatregelen kan worden gegarandeerd.

De analytische studie ("screening") van het acquis, waarmee in maart 1998 een begin werd gemaakt, zal de kandidaatlanden helpen bij het opsporen van de "lacunes" in hun wetgeving.

Daarnaast kunnen twee documenten van de Commissie terzake als leidraad fungeren:

Het door de diensten van de Commissie in 1997 opgestelde werkdocument "Guide to the Approximation of the European Union Environmental Legislation"² bevat een gedetailleerd overzicht van het grootste deel van de EU-milieuwetgeving, vestigt de aandacht op de belangrijkste vraagstukken en geeft aan welke maatregelen de overheid in de kandidaatlanden dient te nemen om zowel de nationale milieuwetgeving als de bestuurlijke praktijk terzake op één lijn te brengen met het milieu-*acquis* van de EU.

In het genoemde vademecum wordt het milieu-*acquis* georganiseerd in diverse sectoren of gebieden van de wetgeving die betrekking hebben op eenzelfde milieuaspect, maar wordt geen poging ondernomen om onderdelen van de wetgeving aan te wijzen waar de overname van het *acquis* om logische, juridische of administratieve redenen als prioritair moet worden aangemerkt.

² SEC(97)1608.

[REDACTED]
[REDACTED]

Wat evenwel het gedeelte van de milieuwetgeving betreft dat directe consequenties heeft voor het functioneren van de interne markt (met andere woorden, de productgerichte milieuwetgeving), kan een dergelijke indeling in wetgeving van "fase 1" en "fase 2" worden ontleend aan het Witboek van de Commissie van 1995 betreffende de "Voorbereiding van de geassocieerde landen in Midden- en Oost-Europa op integratie in de interne markt van de Unie"³.

Het Witboek beslaat ruwweg de helft van het totale milieu-*acquis*. Voor dit gedeelte van het *acquis* blijven de in het Witboek vermelde prioriteiten (d.w.z. de indeling in wetgeving van "fase 1" en "fase 2") van toepassing.

De criteria die in het Witboek aan de dag werden gelegd voor het inventariseren van de wetgeving van "fase 1", kunnen *mutatis mutandis* ook worden toegepast bij de selectie van de prioritair wetgeving in samenhang met de andere, niet in het Witboek behandelde helft van het milieu-*acquis*. Volgens deze selectiecriteria wordt prioriteit gegeven aan⁴:

- maatregelen die het algemene kader voor meer specifieke wetgeving tot stand brengen;
- maatregelen die betrekking hebben op fundamentele beginselen of die voorzien in basisprocedures voor de betrokken sector;
- maatregelen die op een of andere manier een voorwaarde zijn voor het doeltreffend functioneren van de milieubescherming⁵ in die sector.

In het licht van deze criteria kunnen twee types basiswetgeving betreffende het milieu als principiële administratieve prioriteiten worden aangewezen:

- *basisprocedures voor milieubeheer*, die moeten garanderen dat de milieueffecten van diverse particuliere en openbare projecten op een correcte manier worden geëvalueerd, dat milieu-informatie transparant én voor het publiek toegankelijk is, en dat wordt voorzien in rapportage betreffende de uitvoering van de wetgeving;
- *milieu-kaderwetgeving op de volgende gebieden*: waterbescherming, bescherming van de luchtkwaliteit, afvalbeheer, natuurbescherming, beheersing van de industriële verontreiniging, risico-evaluatie van chemische stoffen en bescherming tegen belangrijke industriële risico's.

Een derde reeks prioriteiten betreft de **economische consequenties** van de te nemen maatregelen.

Voor een relatief klein deel van de wetgeving die deel uitmaakt van het milieu-*acquis* geldt dat de uitvoering ervan vrij zware investeringen vereist.

³ COM(95)163.

⁴ Zie COM(95)163 def./2, blz. 3.

⁵ In het Witboek luidt het: "voor het doeltreffend functioneren van de interne markt in die sector".

[REDACTED]

Dit deel van de wetgeving betreft de infrastructuur in samenhang met:

- drinkwatervoorziening en beheer van afvalwater;
- grote stookinstallaties;
- beheer van afvalstoffen.

Voor de tenuitvoerlegging van de betrokken wetgeving zijn meestal grootschalige materiële investeringen nodig om de bestaande infrastructuur en installaties te moderniseren, wat om zowel technische als economische redenen veel tijd vergt. Op te merken valt dat bedoelde wetgeving, op het moment dat zij werd ingevoerd, voorzag in een lange aanloopperiode alvorens de lidstaten aan alle voorschriften moesten voldoen. Omdat aan de tenuitvoerlegging van deze wetgeving evenwel erg belangrijke milieuvoordelen zijn verbonden en omdat met de integrale technische realisatie ervan heel veel tijd is gemoeid, is het toch van groot belang dat het juridische kader wordt gecreëerd en dat zo spoedig mogelijk met de eerste fase van de uitvoering wordt begonnen.

Integratie: Verbeteringen op milieugebied en verbetering van de concurrentiekracht en van de economie in het algemeen kunnen alleen tegelijk worden gerealiseerd indien de zorg voor het milieu een integrerend onderdeel vormt van ieder sectoraal beleid en van alle investeringsbeslissingen. De kandidaat-lidstaten waarvan de economie zich nog in een overgangsfase bevindt, kunnen bij de voorbereiding op een integratie in de interne markt van de EU verbeteringen op milieugebied combineren met een toename van hun economisch concurrentievermogen. Willen zij hierin slagen, dan moeten zij nu reeds werk maken van de versterkte integratie van het milieuaspect in de diverse sectorale beleidstakken.

In de praktijk kan integratie tot stand worden gebracht via allesomvattende milieueffectbeoordelingsprocedures, de toepassing van het "voorzorgsbeginsel" en het beginsel dat "de vervuiler betaalt" en het gebruik van solide wetenschappelijke evaluaties als basis voor alle relevante investeringen en beleidsbeslissingen. Om te garanderen dat de meest kosteneffectieve oplossingen worden toegepast en dat de doeltreffendheid van het convergentieproces zowel op economisch gebied als op milieugebied in het algemeen wordt gemaximaliseerd, moeten de kandidaatlanden zorgvuldig overleggen hoe de milieuprioriteiten en -doelstellingen in de andere takken van het overheidsbeleid en de overheidsprogramma's kunnen worden geïntegreerd.

Bij de verdere uitwerking van hun nationale programma's ter invoering van het acquis dienen de kandidaat-lidstaten derhalve te onderzoeken:

- hoe programma's ter bevordering van energie-efficiëntie, schonere technologieën, vermindering van de productie van afvalstoffen en recycling, vervoer via het spoor en openbaar vervoer, enz., in het nationale economische en sectorale beleid kunnen worden geïntegreerd;

- hoe de industriële en landbouwproductie op duurzaamheid kan worden afgestemd, rekening houdend met de ecologische randvoorwaarden en de aard en omvang van de natuurlijke rijkdommen van het betrokken land;
- hoe de milieuvoordelen van de economische neergang gedurende de eerste jaren van de overgangperiode kunnen worden bestendigd terwijl de economie aantrekt.

Een toekomstgerichte aanpak van deze problematiek biedt voordelen die veel verder reiken dan het voldoen aan de juridische eisen voor toetreding op een specifiek gebied van het EU-beleid. Een dergelijke aanpak zal namelijk resulteren in een zeer aanzienlijke verbetering van de bescherming van de volksgezondheid en het milieu in de kandidaat-lidstaten en, gezien de grensoverschrijdende aard van milieueffecten, in de Europese Unie zelf. Bovendien zal het convergentieproces, als het van bij de start goed wordt aangepakt, ook in belangrijke mate bijdragen tot de concurrentiekracht van de nijverheid en de landbouwsector en de economische groei in de kandidaat-lidstaten.

2.3. Onverkorte naleving van het acquis bij nieuwe investeringen

In Agenda 2000 wordt duidelijk onderstreept hoe belangrijk het is om zowel in de particuliere als in de overheidssector het milieuaspect van bij de start in het economisch ontwikkelingsproces te integreren, waar wordt gesteld dat "alle nieuwe investeringen in overeenstemming dienen te zijn met het acquis".

In de regel is het immers goedkoper om maatregelen ter beperking van de verontreiniging als een integrerend onderdeel van de investeringen in nieuwe infrastructuur te plannen, dan achteraf bestaande installaties aan te passen. Hetzelfde geldt overigens in gevallen waarin een bestaande fabriek of installatie wordt vergroot of ingrijpend wordt gesaneerd. Volledige naleving van de relevante milieu-eisen dient in dergelijke situaties dan ook de regel te zijn. Deze aanpak bevordert bovendien de invoering van kosteneffectieve en efficiënte productietechnologieën. Dit zal de concurrentiekracht van de bedrijven bevorderen en resulteren in de totstandkoming van joint ventures en van een markt voor milieutechnologie met positieve gevolgen voor de werkgelegenheid, zowel in de EU als in de kandidaat-lidstaten. Dat er ook in financieel opzicht goede redenen zijn om aan deze eisen te voldoen, bewijst het feit dat serieuze financiers en industriële investeerders in de regio nu reeds rekening houden met de dynamiek en de eisen van het toetredingsproces.

In de periode vóór de toetreding is het ook de kandidaatlanden zelf aangeraden dit beginsel toe te passen ten aanzien van binnenlandse investeringen. Financiering door de Gemeenschap zal afhankelijk gemaakt worden van de naleving van dit voorschrift. De internationale financieringsinstellingen moeten worden aangemoedigd om een soortgelijke voorwaarde toe te passen. Overeenkomstig Agenda 2000, zal deze verplichting voor de periode na toetreding in de toetredingsverdragen worden opgenomen.

2.4. Nucleaire veiligheid: een prioriteit die meer behelst dan juridische convergentie alléén

De kwestie van de veiligheid van kernenergietoepassingen vormt in de kandidaatlanden een belangrijk politiek vraagstuk en een extra moeilijkheid voor het toetredingsproces, waarvan de implicaties de convergentie op milieugebied in ruime mate overstijgen. De globale strategie van de Commissie is er niet alleen op gericht de risico's die momenteel aan de civiele toepassingen van kernenergie in die landen verbonden zijn, te beperken, maar tevens het algemene veiligheidsniveau bij de energiewinning alsmede de kwaliteit van het afvalbeheer op een peil te brengen dat de vergelijking met het niveau in de EU kan doorstaan. Dit vereist zowel technische verbeteringen als het uitbouwen van de institutionele infrastructuur.

Zo moet in ieder land dat over een kernenergiesector beschikt, worden voorzien in een competente en onafhankelijke nationale regelgevende instantie die vergunningen afgeeft, toeziet op het functioneren van de installaties en ervoor zorgt dat aan nucleaire veiligheid de passende prioriteit wordt toegekend. In Agenda 2000 wordt voorgesteld om na 2000 het niveau van de EU-financiering eventueel op te trekken. De toekomst van de kernenergiesector in de kandidaat-lidstaten moet worden gezien in de ruimere context van de nationale energiestrategieën, met inbegrip van het geplande gebruik van alternatieve en aanvullende energiebronnen, het genereren van voldoende inkomsten ter dekking van de kosten van het uit bedrijf nemen van installaties en toekomstige investeringen in veiligheidsmaatregelen, maatregelen op het gebied van de energie-efficiëntie en de herinrichting van thermische centrales die momenteel niet aan de EU-milieunormen beantwoorden. De door Bulgarije (1993) en Litouwen (1994) aangegane verplichting om, conform de overeenkomst met de EBWO over de rekening "nucleaire veiligheid", intrinsiek onveilige installaties te sluiten, moet worden nageleefd. Hoewel het terzake geen internationale verplichtingen is aangegaan, ziet Slowakije zich in samenhang met de sluiting van twee reactoren met een soortgelijk probleem geconfronteerd.

3. COMMUNAUTAIRE BIJSTAND

Hoewel de kandidaat-lidstaten zelf zullen moeten voorzien in de noodzakelijke middelen voor een doelgerichte en kosteneffectieve tenuitvoerlegging van het milieu-acquis, kan de door de Gemeenschap geboden hulp fungeren als een katalysator die het hele proces sneller doet verlopen. Op dit punt is zowel voor de Gemeenschap als geheel als voor de lidstaten met hun bilaterale programma's een belangrijke taak weggelegd.

De Commissie heeft de voorbije jaren haar inspanningen inzake bijstand en begeleiding van de kandidaat-lidstaten bij de overname van het milieu-acquis geleidelijk geïntensiveerd, met name via de PHARE-programma's en de multidisciplinaire subcomités in het kader van de Europa-overeenkomsten.

[REDACTED]
[REDACTED]

Naast de genoemde inspanningen wil de Commissie zich de komende jaren ook toeleggen op de volgende activiteiten:

- het aantrekken van extra kapitaal in het kader van de structurele bijstand ter voorbereiding van de toetreding, zulks met het oog op de financiering van verbeteringen op milieugebied in alle fasen van het toetredingsproces;
- het intensiveren van de ondersteuning van het convergentieproces op milieugebied, met inbegrip van de coördinatie van de door de Gemeenschap en de lidstaten geboden hulp;
- het bevorderen van de totstandkoming/uitbreiding van de instellingen die nodig zijn voor een krachtadig uitvoerings- en handhavingsbeleid;
- het deelnemen van de kandidaatlanden die zulks wensen in het communautaire financieringsinstrument voor het milieu (LIFE);
- het deelnemen van de kandidaatlanden in het Europees Milieuagentschap;
- het verlenen van steun voor onderzoekprojecten, proef- en demonstratieprojecten en begeleidende maatregelen in het raam van het OTO-kaderprogramma.

3.1. Het mobiliseren van financiële middelen ter ondersteuning van de strategie

Voor de volledige overname van het milieu-acquis zullen aanzienlijke financiële middelen noodzakelijk zijn. Toch zijn die uitgaven niet alleen in ecologisch maar ook in economisch opzicht verantwoord. De overname van het milieu-acquis zal resulteren in moderne, efficiënte en concurrerende bedrijven die gezonde en veilige producten produceren, en in een kostenefficiënte en duurzame milieu-infrastructuur (diensten in de sectoren water, afvalstoffen en energie). De noodzaak van de technologische modernisering en herstructurering van industrie en landbouw in de kandidaatlanden is niet alleen een gevolg van de voorwaarden die de Europese Unie aan hun toetreding verbindt, maar ook van de fundamentele noodzaak voor die landen om, door aanpassing van hun economie te kunnen voldoen aan de voorwaarden van een vrije markt, de essentiële voorwaarden te scheppen voor economische groei en algemene welvaart. De milieu-investeringen die nodig zijn om aan het milieu-acquis te voldoen, zijn voor het overgrote deel investeringen die de betrokken landen zich hoe dan ook, dus ook afgezien van het toetredingsproces, zullen moeten getroosten. De economische uitdaging die het convergentieproces op milieugebied met zich meebrengt, is derhalve vooral een probleem van timing. Ondanks de duidelijke economische voordelen die aan de vereiste investeringen verbonden zijn, leidt het vrij strakke uitvoeringsschema dat nodig is om toetreding binnen een redelijke termijn te garanderen, tot problemen wegens de schaarheid van de financiële en andere middelen in de kandidaatlanden.

De meeste kandidaatlanden leveren nu reeds grote inspanningen om meer middelen vrij te maken voor verbeteringen op milieugebied. De voorbije jaren geven op dit stuk een

[REDACTED]

algemene toename met gemiddeld 30% te zien. In vergelijking met de landen van de EU ligt het uitgavenpeil in de kandidaatlanden, qua aandeel in het BBP, thans op een vergelijkbaar zo niet hoger niveau.

De voorstellen van Agenda 2000 omvatten diverse financieringsinstrumenten die de kandidaat-lidstaten kunnen helpen om extra middelen te mobiliseren voor verbeteringen op milieugebied.

Bestaande middelen

In 1998 en 1999 zal het PHARE-programma het belangrijkste communautaire financieringsinstrument voor ondersteuning van de strategie ter voorbereiding van de toetreding blijven. Wat de hulp op het gebied van milieu, nucleaire veiligheid en burgerbescherming betreft, zijn de volgende overwegingen van belang:

- De rol van de “partnerschappen voor toetreding” als enig kader voor het vaststellen van de prioriteiten inzake communautaire steun, met inbegrip van de steun in het kader van PHARE, alsmede de “nationale programma’s ter invoering van het acquis” van de kandidaatlanden, moeten regelmatig zorgvuldig worden geëvalueerd.
- Voor het invoeren en in de praktijk brengen van het milieu-acquis zijn ontzaglijke investeringen in infrastructuur nodig; die vormen dan ook één van de prioritaire bestemmingen van de PHARE-steun die met het oog op de voorbereiding van de toetreding voor grote infrastructuur- en andere projecten wordt verleend. De gehele toekomstige PHARE-programmering zal deze prioriteit weerspiegelen. De nieuwe “Investeringsfaciliteit voor grootschalige infrastructuur” (LSIF), waarbinnen nationale financiële middelen en PHARE-middelen worden gebundeld met de kredieten die internationale financieringsinstellingen ter beschikking stellen, zal worden uitgebouwd tot een kardinaal financieringsinstrument, niet alleen voor investeringen in transportinfrastructuur maar ook voor investeringen met gunstige grensoverschrijdende, regionale en mondiale effecten op het milieu. Een en ander maakt van de LSIF een voorloper van het Pretoetredingsinstrument voor structuurbeleid (ISPA), waarvan de oprichting onlangs werd voorgesteld.
- Het PHARE-meerkaderprogramma voor het milieu moet de betrokken landen helpen bij de ontwikkeling en uitvoering van hun convergentiestrategieën op milieugebied en hun werkprogramma’s terzake. Het moet in eerste instantie worden toegespitst op de bevordering van een geharmoniseerd en op het EU-beleid afgestemd beleid en op gezamenlijke, kosteneffectieve assistentieprogramma’s. Voorts kan het nodig zijn om regionale samenwerkingsprojecten te financieren, bijvoorbeeld ter vaststelling van doelstellingen voor de uitvoering van de belangrijkste kaderrichtlijnen (water, lucht) en met het oog op het voldoen aan de internationale verplichtingen die met het acquis samenhangen (klimaatverandering, verzuring, enz.).

De toekomst

Op 18 maart 1998 heeft de Commissie twee voorstellen voor verordeningen inzake nieuwe instrumenten ter voorbereiding van de toetreding aangenomen. Het betreft het Pretoetredingsinstrument voor structuurbeleid (ISPA)⁶ en de pretoetredingsmaatregelen op het gebied van landbouw en plattelandsontwikkeling⁷. Na 2000 zal de milieugerichte steun die de Gemeenschap verstrekt om de toetreding voor te bereiden, dus aanzienlijk toenemen. Bij de toepassing van de financieringsinstrumenten die de Gemeenschap met het oog op de periode vóór respectievelijk na de toetreding heeft opgezet, moeten de volgende opties nader worden onderzocht:

- De bevordering van duurzame landbouw en een duurzaam transport- en energiebeleid in de kandidaatlanden vereist specifieke aandacht. Wat het transport betreft, veronderstelt zulks de ontwikkeling van vervoerdiensten en vormen van vervoer die het milieu niet overbelasten: men denke aan vervoer via het spoor en over het water, openbaar vervoer en de integratie van diverse vervoervormen (intermodaliteit). In het kader van het meerlanden-vervoerprogramma van PHARE heeft de Commissie onlangs een project gelanceerd om in de kandidaatlanden een coherente strategie te ontwikkelen die de met het vervoer samenhangende milieuproblemen via regionale samenwerking moet helpen milderen.
- In haar voorstel voor het nieuwe ISPA-instrument heeft de Commissie vervoer en milieu aangewezen als de twee gebieden waarop bijstand kan worden verleend, en heeft zij gesteld dat een evenwichtige verdeling van de financiering over beide types maatregelen tot stand moet worden gebracht. Bijzondere aandacht verdienen initiatieven die een duurzame en kosteneffectieve hulp garanderen die mede op andere internationale en nationale financiering van individuele projecten is gebaseerd.
- Wat de voorgestelde communautaire initiatieven betreft, moeten de coördinatie en synergie tussen INTERREG en PHARE inzake grensoverschrijdende maatregelen voor het aanpakken van regionale milieuproblemen, worden versterkt.

Gezien de beperktheid van de middelen zal de Gemeenschap met iedere steunmaatregel een zo groot mogelijk multiplicatoreffect proberen na te streven. Financiering in de vorm van communautaire subsidies kan als katalysator fungeren en, in combinatie met financiering via leningen door internationale financieringsinstellingen en nationale middelen, een hefboomfunctie vervullen. De ervaring met door internationale instellingen gefinancierde projecten toont aan dat EU-subsidies investeringen ten belope van een twee à vier keer zo groot bedrag kunnen aantrekken. Om deze hefboomwerking zo groot mogelijk te maken en "ad hoc"-subsidieëring te vermijden, is het wenselijk dat in het kader van de partnerschappen voor toetreding en de nationale programma's ter invoering

⁶ COM(98)138.

⁷ COM(98)153.

van het acquis een allesomvattende financieringsstrategie alsmede toepassingsmodaliteiten voor het gebruik van de communautaire financieringsinstrumenten uitgewerkt wordt.

3.2. Advies en bijstand bij de overname van het milieu-acquis

Overeenkomstig Agenda 2000 moet extra aandacht worden besteed aan assistentie bij de aanpassing van de wetgeving: "Wanneer de kandidaat-lidstaten het onomkeerbare proces van de overname van het communautaire acquis initiëren, zal de Unie de hulp die zij biedt bij de aanpassing van de wetgeving van de betrokken landen moeten opvoeren." De Commissie zal de bestaande activiteiten consolideren en zich daarbij onder meer concentreren op de juridische convergentie, de ontwikkeling van toetredingsgerichte milieuprogramma's, de totstandbrenging van geharmoniseerde mechanismen voor monitoring en verslaglegging van de geboekte resultaten, programma's ter versterking van de met de uitvoering belaste instellingen, technische hulp bij het opstellen en uitvoeren van investeringsprogramma's en de ondersteuning van regionale samenwerkingsprogramma's op milieugebied.

In Agenda 2000 is voorgesteld dat de via TAIEX geboden hulp bij de omzetting van de wetgeving zou worden uitgebreid tot de totaliteit van het acquis betreffende het milieu, de nucleaire veiligheid en de bescherming van de burgerbevolking. De milieugerichte begeleiding van het toetredingsproces die momenteel via de DISAE-regeling ("Development of Implementation Strategies for Approximation in Environment") wordt geboden, moet dan ook in het kader van TAIEX worden voortgezet. Voorts zal door de PHARE-investeringsfaciliteit voor grootschalige infrastructuur (LSIF) investeringsgerichte technische bijstand voor het voorbereiden van projecten ter beschikking worden gesteld. De bijstand op milieugebied en de maatregelen ter bevordering van de institutionele ontwikkeling zullen worden geconsolideerd via de nationale PHARE-programma's voorzover de betrokken programma's verband houden met de tenuitvoerlegging van de nationale prioriteiten met het oog op de toetreding. In afwachting dat de nieuwe pretoetredingsinstrumenten operationeel worden, zal technische bijstand bij het in gereedheid brengen van de administratieve en financieringsinstanties - bijvoorbeeld de nationale milieufondsen - eveneens via PHARE worden geboden. Bedoelde voorbereiding omvat ook hulp bij de correcte tenuitvoerlegging van de MER-richtlijn.

Het deelnemen van de kandidaat-lidstaten in het LIFE-programma, indien zij dat willen, heeft een aanvang genomen en wordt voortgezet. De nationale bijdrage wordt door PHARE-financiering aangevuld. Dit moet ertoe bijdragen de introductie van het communautaire milieubeleid in de kandidaat-lidstaten te vergemakkelijken.

De Commissie wil de overheden in de kandidaatlanden ook verder behulpzaam zijn door het ter beschikking stellen van documenten die een leidraad kunnen vormen bij de praktische ontwikkeling en uitvoering van de nationale convergentieprogramma's en -strategieën.

3.3. Coördinatie van de bijstand die door de Gemeenschap en de lidstaten met het oog op de convergentie wordt geboden

De lidstaten van de EU hebben uitgebreide bilaterale bijstandsprogramma's voor de convergentie op milieugebied opgezet. Er wordt gestreefd naar synergie tussen die programma's en de programma's van de Gemeenschap teneinde de hulp inzake convergentie op milieugebied te optimaliseren. De informele informatieuitwisseling en coördinatie die sedert 1996 tussen de programma's van de Commissie en de bilaterale programma's plaatsvindt, heeft gezorgd voor een goed inzicht in de situatie. Deze informele contacten zullen worden voortgezet om eventuele lacunes in de geboden bijstand aan het licht te brengen en een nog grotere synergie tot stand te brengen.

3.4. Steun voor uitvoerings- en handhavingsactiviteiten

Gezien het belang van de uitvoering van het milieu-acquis en rekening houdend met de mededeling van de Commissie aan de Raad en aan het Europees Parlement betreffende "De tenuitvoerlegging van de communautaire milieuwetgeving", spreekt het vanzelf dat de tenuitvoerlegging een kernpunt is van de agenda met het oog op de uitbreiding. Wetgeving die niet naar behoren wordt toegepast en gehandhaafd, blijft immers dode letter.

Het informele EU-netwerk voor de tenuitvoerlegging en handhaving van de milieuwetgeving (IMPEL) is in 1992 opgericht met als belangrijkste bedoeling in de Gemeenschap het nodige elan te creëren voor verdere vorderingen inzake een meer doeltreffende toepassing van de milieuwetgeving. De Commissie heeft het initiatief genomen tot het opzetten van een parallel netwerk voor de kandidaat-lidstaten, dat nauw bij IMPEL zal aansluiten en van de met IMPEL opgedane ervaring gebruik zal maken bij het aanpakken van uitvoerings- en handhavingsproblemen in samenhang met de toepassing van de communautaire milieuwetgeving.

Ook zullen de kandidaat-lidstaten worden betrokken bij de werkzaamheden van het Europees Milieuagentschap, met name met het oog op het opstellen van rapporten over de toestand van het Europese milieu en de uitvoering van de EU-milieuwetgeving.

De EU-programma's voor onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie (OTO) spelen een steeds grotere rol bij de bevordering van de participatie van partners in de LMOE. De samenwerking met OTO-partners in de kandidaatlanden in het kader van netwerken zal een grens- en sectoroverschrijdende krachtenbundeling op milieugebied vergemakkelijken en versnellen. Bovendien zullen de in het raam van het onderzoekprogramma inzake de informatiemaatschappij (vijfde kaderprogramma) geplande milieuactiviteiten een stimulans vormen voor samenwerking tussen nationale en plaatselijke instanties, onderzoekorganisaties en bedrijven in de EU en de LMOE.

Omdat plaatselijke besturen een alsmaar belangrijker taak vervullen bij de uitvoering van de EU-milieuwetgeving, wil de Commissie de steden in de kandidaat-lidstaten helpen om te participeren in de Europese campagne voor duurzame steden en gemeenten. Dit

netwerk biedt de steden een instrumentarium om geïntegreerde en kosteneffectieve plannen voor de uitvoering van de nieuwe wetgeving te ontwikkelen.

CONCLUSIES

- Ondanks de inspanningen die alle kandidaat-lidstaten zich reeds hebben getroost om zich aan het milieu-acquis te conformeren, valt nog een zeer lange weg af te leggen alvorens aan alle eisen daarvan zal zijn voldaan.
- De vereiste extra inspanningen zijn van juridische, administratieve en financiële aard en zullen een aanzienlijke investering van personele middelen vergen.
- Hoewel het vrijmaken van middelen voor de vereiste milieu-investeringen één van de zwaarste uitdagingen wordt van het hele toetredingsproces, moet evengoed bijzondere aandacht worden besteed aan de versterking van een hele reeks voor milieukwesties bevoegde instellingen, van regionale en plaatselijke milieu-inspectiediensten tot en met netwerken van NGO's.
- Een doeltreffende, op prioriteiten gebaseerde sturing van het aanpassingsproces is van het allergrootste belang, met name wegens de beperktheid van de middelen. Dit vereist een zorgvuldige strategische planning en kosteneffectieve programma's.
- De overname van het milieu-acquis van de EU is zowel uit ecologisch als uit economisch oogpunt verantwoord. Het in de praktijk brengen van dat milieu-acquis zal resulteren in moderne en efficiëntere industrieën en energiebedrijven en in betere en kosteneffectieve stedelijke milieu-infrastructuurdiensten. Ondanks de duidelijke economische voordelen van dit soort investeringen zal een snelle tenuitvoerlegging echter worden bemoeilijkt door de schaarheid van de financiële en andere middelen.
- Zowel door de kandidaat-lidstaten als door de Gemeenschap (in het kader van haar financierings- en ander beleid) moet de passende aandacht worden besteed aan preventieve maatregelen, gebaseerd op de integratie van milieuzorg en duurzame ontwikkeling in het sectorale beleid inzake, bijvoorbeeld, vervoer, energie en landbouw. Het convergentieproces op milieugebied mag niet als de uitsluitende verantwoordelijkheid en zorg van de milieuministers in de kandidaat-lidstaten worden beschouwd.
- De financiële bijstand van de Unie zal slechts in een klein gedeelte van de nodige middelen kunnen voorzien; door een verstandig gebruik daarvan kan echter de vrijmaking van andere middelen worden gekatalyseerd. Om deze hefboomwerking zo groot mogelijk te maken en "ad hoc"-subsidieëring van investeringen te vermijden, is het wenselijk dat in het kader van de partnerschappen voor toetreding en de nationale programma's ter invoering van het acquis een allesomvattende financieringsstrategie

[REDACTED]
[REDACTED]

alsmede toepassingsmodaliteiten voor het gebruik van de communautaire financieringsinstrumenten uitgewerkt wordt.

- Omdat de financiële mogelijkheden beperkt zijn, is het van belang ervoor te zorgen dat de externe hulp op een aangepaste, gecoördineerde en doelgerichte wijze wordt gebruikt zodat het gunstige effect ervan wordt gemaximaliseerd. De Commissie is daarom bereid het overleg en de samenwerking met de lidstaten en de internationale financieringsinstellingen (IFI's) uit te breiden met het oog op een betere coördinatie en een grotere efficiëntie van de hulpverlening en de andere milieugerichte activiteiten in samenhang met het uitbreidingsproces van de EU. De basisbeginselen van de samenwerking en coördinatie met de IFI's zijn vervat in een door de Commissie, de Internationale Bank voor Herstel en Ontwikkeling en de Wereldbank opgestelde gemeenschappelijke intentieverklaring.
- De Commissie zal eveneens haar inspanningen opvoeren om de kandidaatlanden op het juridische en bestuurlijke vlak informatie, advies en technische bijstand te verlenen om de toepassing van het milieu-acquis te vergemakkelijken. Dit omvat steun voor de totstandbrenging van netwerken (b.v. een netwerk van inspectiediensten en plaatselijke besturen) in de kandidaat-lidstaten, alsmede de geleidelijke inschakeling van die staten in het LIFE-programma en in de activiteiten van het Europees Milieuagentschap.
- Wetenschappelijk onderzoek in de vorm van gezamenlijke projecten en gecoördineerde activiteiten vormt een belangrijk doel en een bron van kennis inzake het duurzame beheer van de natuurlijke rijkdommen.
- Wat het milieu betreft, vormt de verruiming van de Unie zowel een uitdaging als een buitenkans, niet alleen voor de landen die wensen toe te treden maar voor Europa als geheel. Er zal een coherent beleid moeten worden gevoerd waarbij synergieën worden nagestreefd tussen het uitbreidingsproces, de Europese samenwerking op milieugebied in een ruimer regionaal perspectief en de oplossing van mondiale milieuvraagstukken.
- Voldoen aan het milieu-acquis is noch voor de kandidaat-lidstaten, noch voor de Europese Unie het einddoel. De volledige integratie van milieuzorg en duurzame ontwikkeling in alle belangrijke sectoren van het beleid blijft voor de Europese Unie in haar totaliteit een grote uitdaging die zonder dralen moet worden aangenomen. Het uitbreidingsproces moet in dit bredere perspectief worden gezien; het is een gelegenheid die moet worden aangegrepen om het einddoel van een waarlijk duurzame ontwikkeling een stuk dichterbij te brengen.

BIJLAGE 1

RAMING VAN DE KOSTEN SAMENHANGEND MET DE OVERNAME VAN HET MILIEU-ACQUIS

In de loop van de voorbereiding van haar Agenda 2000-voorstel heeft de Commissie een analyse gemaakt van 15 verschillende studies betreffende de kostprijs van het convergentieproces waarbij de milieuwetgeving van de EU in de tien geassocieerde landen in Midden- en Oost-Europa wordt ingevoerd. Als belangrijkste informatiebronnen inzake methodiek en feitelijke gegevens fungeerden de OESO-rapporten betreffende de uitgaven ter beheersing en bestrijding van verontreiniging in de OESO-landen, de programma's van de Wereldbank in de betrokken regio en de door de kandidaatlanden zelf uitgevoerde ramingen van de voor ieder land specifieke kosten.

Aan EDC Consultants uit Ierland heeft de Commissie de opdracht gegeven een kritische analyse te maken van deze studies, de bevindingen te vergelijken met soortgelijke studies betreffende de landen van het Cohesiefonds en rekening te houden met de praktische ervaring die met het Duitse herenigingsproces is opgedaan. De conclusies van deze kritische evaluatie werden samengevat in het rapport "Compliance costing for approximation of EU environment legislation in the CEEC" (EDC Consultants, mei 1997).

De conclusies van dit rapport kunnen als volgt worden samengevat:

- Naar het zich laat aanzien zullen de totale kosten voor investeringen om aan het milieu-acquis te voldoen, voor de tien geassocieerde landen in Midden- en Oost-Europa samen, tot 120 miljard ecu kunnen belopen.
- Waarschijnlijk zal het leeuwendeel van die investeringen vereist zijn voor de bestrijding van luchtverontreiniging, het beheer van water en afvalwater en het beheer en de verwijdering van huishoudelijk en gevaarlijk afval.
- De precieze omvang van de kosten en de gevolgen ervan zullen afhangen van de timing van de investeringen en de keuze van de meest kosteneffectieve beleidsmaatregelen.

Nadere informatie betreffende de afzonderlijke landen en specifieke sectoren is te vinden in het genoemde rapport.

Om ook voor de toekomst een realistische en coherente kostenbecijfering voor de betrokken regio te bevorderen, heeft de OESO in april 1997 ten behoeve van de kandidaat-lidstaten een methodologisch seminar georganiseerd. In maart 1998 hebben milieu-economen uit de lidstaten van gedachten gewisseld over de methodiek inzake de raming van de kosten van de convergentie op milieugebied. Wat betreft de praktijk van de kostenbecijfering is via het PHARE-programma voorzien in verdere begeleiding en

[REDACTED]
[REDACTED]

bijstand van de kandidaat-lidstaten. Recente informatie betreffende specifieke landen toont aan dat de orde van grootte van de eerste ramingen correct is.

BIJLAGE 2

PROGRAMMERING VAN EN CONTROLE OP DE OMZETTING EN UITVOERING VAN HET MILIEU-ACQUIS

In deze bijlage wordt nader ingegaan op de belangrijkste stappen die moeten worden gevolgd ten aanzien van één van de sleutelementen van de strategie: de nationale programma's ter invoering van het milieu-*acquis*.

Met het opstellen van deze gedetailleerde nationale programma's voor de convergentie op milieugebied zal de basis worden gelegd voor de sturing van het toetredingsproces in het kader van de partnerschappen voor toetreding enerzijds, en voor de integrale naleving van het *acquis* na de toetreding anderzijds.

Eisen van het milieu-*acquis*

Het vertrekpunt van ieder convergentieprogramma vormt de globale omschrijving van de eisen van het *acquis*. De Commissie heeft onlangs een "Guide to the Approximation of European Union Environmental Legislation" (SEC(97) 1608) het licht doen zien, die in alle officiële talen van de kandidaatlanden verkrijgbaar zal zijn en door die landen gebruikt kan worden om de kernproblemen en de belangrijkste stappen bij de omzetting en uitvoering van het milieu-*acquis* te identificeren.

Analyse van de juridische lacunes

Wanneer eenmaal de basiseisen zijn vastgesteld, bestaat de volgende stap uit een allesomvattende analyse van de lacunes in de wetgeving, teneinde de gebieden in kaart te brengen waar de bestaande nationale wetgeving moet worden gewijzigd of aangevuld om deze in overeenstemming te brengen met het milieu-*acquis*. Dit dient zorgvuldig te geschieden, richtlijn per richtlijn en artikel per artikel, zodat geen enkel element wordt overgeslagen. "Concordantietabellen" vormen een daartoe bij uitstek geschikt instrument.

Inventarisatie van de institutionele behoeften

In vele gevallen houden de richtlijnen een specifieke verplichting in om bepaalde administratieve structuren op te zetten. Wanneer de richtlijnen voorzien in vergunningen, kennisgevingen, inspecties, monitoring, het bijhouden van een register, voorlichting van het brede publiek en/of rapportage ten behoeve van de Europese Commissie, is het duidelijk dat de nationale overheden aan deze eisen dienen te voldoen.

De aanwijzing van de bevoegde instanties en de bevoegdheidsverdeling tussen de nationale, regionale en plaatselijke autoriteiten zijn uitsluitend een zaak van de huidige en toekomstige lidstaten. Dit betekent dat de bestaande administratieve structuren in de kandidaatlanden niet noodzakelijk grondig hoeven te worden gewijzigd. Het is wenselijk dat zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van bestaande structuren en beschikbare knowhow. Voor de meeste kandidaatlanden zijn er evenwel gebieden waarop tot dusver

[REDACTED]
[REDACTED]

geen enkele wetgeving van toepassing was, en waarvoor derhalve nieuwe bevoegde instanties in het leven zullen moeten worden geroepen. Voorbeelden van dergelijke gebieden zijn de genetisch gemodificeerde organismen en de ongevallen met chemische stoffen die binnen de werkingssfeer van de Seveso-richtlijn vallen. In vele gevallen kan het milieu-*acquis* alleen in de praktijk worden gebracht door krachtige regionale en plaatselijke uitvoerende instanties. Aangezien diverse kandidaat-lidstaten er nog niet in zijn geslaagd om dergelijke instanties in het leven te roepen, is dit waarschijnlijk een aspect dat bijzondere aandacht en extra inspanningen verdient.

Wetgevingsprogramma's ter invoering van het volledige milieu-*acquis*

De analyse van de lacunes in de wetgeving aan de hand van overzichtelijke concordantietabellen alsmede de evaluatie van de administratieve behoeften vormen de basis voor het aanpassen c.q. ontwerpen van de vereiste wetgeving. Het lijkt wenselijk een echt wetgevingsprogramma op te zetten dat voorziet in een precies tijdschema voor de verschillende stadia van het wetgevingsproces. Via overlegprocedures moet worden gezorgd voor transparantie en participatie van de bevolking.

Versterking van de bestuurlijke infrastructuur

Met "versterking van de bestuurlijke infrastructuur" wordt bedoeld dat via regelgeving de bevoegdheden moeten worden verdeeld en de verantwoordelijkheden moeten worden toegewezen. Bovendien moeten de betrokken – in de wetgeving nader omschreven – besturen de praktische middelen worden verschaft om hun verplichtingen na te komen. Het betreft zowel de technische infrastructuur als voldoende personeel met een passende beroepsopleiding. Meer dan waarschijnlijk zullen uitgebreide programma's ter ontwikkeling van de instellingen moeten worden opgezet en ten uitvoer gelegd, wil men garanderen dat doeltreffende milieu-instanties het licht zien.

De kandidaatlanden dienen zich ook bewust te zijn van het feit dat, afgezien van de nationale taken die de betrokken instanties worden toegewezen, vanaf het moment van de toetreding van hen ook zal worden verwacht dat zij deelnemen aan een groot aantal formele en informele werkgroepen van de Raad en van de Commissie. Dit wordt zeker voor de kleinere landen geen gemakkelijke opgave. Een analyse van het milieu-*acquis* in het perspectief van de instelling van formele regelgevende of adviserende comités kan een voorlopige raming van de vermoedelijk vereiste personele middelen opleveren.

Teneinde de kandidaat-lidstaten bij het versterken van hun bestuurlijke structuren op milieugebied behulpzaam te zijn, werkt de Commissie thans aan een benadering van de institutionele ontwikkeling waarbij het uitbouwen van de instellingen in prioritaire sectoren geschiedt via "jumelage" tussen de overheidsdiensten in de kandidaat-lidstaten en de overeenstemmende besturen in de huidige lidstaten. Het milieu is in de partnerschappen voor toetreding als een bijzondere prioriteit aangewezen en zal in dit verband dan ook bijzondere aandacht krijgen.

Langdurige detacheringen van ambtenaren en praktijkmensen uit de lidstaten die ervaring hebben met de tenuitvoerlegging en handhaving van het *acquis*, zullen de ruggengraat vormen van dit jumelageprogramma, dat overigens ook andere maatregelen kan omvatten die nodig zijn om welomschreven doelstellingen te realiseren.

Uitvoeringsprogramma's

Een cruciaal onderdeel van ieder nationaal programma ter invoering van het *acquis* vormen de uitvoeringsprogramma's, die een sectorale analyse van de milieuaspecten alsmede prioriteiten, een raming van de jaarlijkse kosten in samenhang met de uitvoering van de diverse sectorale programma-onderdelen, een financieringsstrategie en een realistisch tijdschema met streefdata voor de tenuitvoerlegging dienen te omvatten.

Er moet worden voorzien in een mechanisme voor de continue monitoring van de voortgang van het programma en de jaarlijkse rapportage van de geboekte resultaten. De uitvoeringsprogramma's zullen meestal een strategische conceptie- en planningsfase en een projectontwikkelings- en -uitvoeringsfase omvatten.

De eerste fase van ieder op een specifieke richtlijn toegesneden uitvoeringsprogramma behelst de nadere omschrijving van het toepassingsgebied van die richtlijn – bijvoorbeeld het aantal installaties waarop de richtlijn betreffende grote stookinstallaties betrekking heeft, de zones die voor verplichte monitoring krachtens de kaderrichtlijn inzake de luchtkwaliteit in aanmerking komen, enz. Deze verkennende evaluaties dienen een ruwe schatting van de kosten te omvatten.

Deze basisinformatie vormt het vertrekpunt van de verdere strategische planning van maatregelen die de volledige conformiteit met het *acquis* moeten garanderen. De strategische uitvoeringsplannen moeten voldoende gedetailleerd en specifiek zijn om een gerichte besluitvorming te vergemakkelijken. De algemene strategische planning vormt het kader voor specifieke uitvoeringsmaatregelen, waardoor de activiteiten van het nationale naar het regionale en lokale niveau en naar de particuliere sector worden verlegd. De specifieke uitvoeringsmaatregelen vallen onder de verantwoordelijkheid van deze uitvoerende instanties, doch het blijft de taak van de nationale overheid erop toe te zien dat daarbij de tijdschema's worden nageleefd; zij bedient zich daarbij van alle beschikbare mechanismen en zorgt met name voor een krachtdadige handhaving van de wetgeving.

Coördinatie en controle

Alle voor de periode vóór de toetreding geplande activiteiten moeten worden onderworpen aan een regelmatige bewaking en evaluatie. Een allesomvattend bewakingsmechanisme heeft zijn belang wanneer, zoals te verwachten is, het aantal belanghebbenden in de loop van het convergentieproces zal toenemen.

Het lijkt daarom wenselijk te voorzien in bepaalde formele structuren, met name met het oog op communicatie en rapportage.

ISSN 0254-1513

COM(98) 294 def.

DOCUMENTEN

NL

14 11 01

Catalogusnummer : CB-CO-98-353-NL-C

ISBN 92-78-36842-3

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen

L-2985 Luxemburg