



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 21.5.2007
COM(2007) 262 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

**Samenwerking van de Commissie met het "Milieu voor Europa"-proces na de
ministersconferentie in Belgrado in 2007**

[SEC(2007) 633]

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

Samenwerking van de Commissie met het "Milieu voor Europa"-proces na de ministersconferentie in Belgrado in 2007

1. INLEIDING

Het "Milieu voor Europa"-proces (MvE-proces) is een informeel multilateraal kader dat in 1991 is gecreëerd om het milieubewustzijn te stimuleren in de landen van Midden- en Oost-Europa die bezig waren van het vroegere regime over te schakelen op een markteconomie en democratie. Dit proces is opgezet als een losse structuur onder auspiciën van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (VN/ECE). Het MvE-proces heeft sinds het begin geen formele relatie met de Europese Unie (EU) gehad, hoewel de Europese Commissie en veel lidstaten tot de meest actieve donoren en deelnemers hebben behoord en nog steeds behoren.

Het MvE-proces is gericht op een harmonisatie van de milieukwaliteit en het milieubeleid op het hele Europese continent en op de waarborging van vrede, stabiliteit en duurzame ontwikkeling in Europa in de context van de overgang naar een markteconomie en democratie. Dit was vooral begin jaren 90 van belang en vormde destijds een kader voor de prioriteitstelling van activiteiten en de coördinatie van het optreden van veel verschillende betrokkenen.

Zestien jaar later is het politieke landschap van ons continent fundamenteel veranderd. De meeste door het MvE-proces beoogde Midden- en Oost-Europese landen zijn nu tot de Europese Unie toegetreden en daardoor zijn intensievere relaties ontstaan met de landen die nu de nieuwe burens van de Unie zijn. De relaties tussen de EU en Rusland hebben zich ontwikkeld tot een verstrekkend strategisch partnerschap (dat zal worden neergelegd in de nieuwe Kaderovereenkomst tussen EU en Rusland, waarvoor de onderhandelingen volgens verwachting binnenkort zullen beginnen); het stabilisatie- en associatieproces biedt de landen van Zuidoost-Europa uitzicht op een EU-lidmaatschap; de vaststelling en intensivering van het Europees Nabuurschapsbeleid¹, de onderhandelingen over een nieuwe verbeterde overeenkomst met Oekraïne waarin de wens van Oekraïne om zijn relaties met de EU te verdiepen wordt erkend, de politieke dialoog tussen de EU en Centraal-Azië en de recente mededeling van de Commissie over Synergie voor het Zwarte-Zeegebied² bieden nieuwe mogelijkheden voor intensievere samenwerking tussen de Unie en de landen van de VN/ECE-regio.

¹ In de mededeling van de Commissie over de versterking van het Europees Nabuurschapsbeleid (COM(2006)726 def) wordt een pakket maatregelen voorgesteld om dit beleid te intensiveren, zoals de stimulering van interpersoonlijke contacten, de bevordering van regionale samenwerking en het opbouwen van een thematische dimensie van het ENB die verschillende gebieden bestrijkt zoals milieu, vervoer en energie. De nadruk wordt gelegd op een effectieve uitvoering van (bestaande of nieuwe) multilaterale overeenkomsten en processen.

² Mededeling van de Commissie over Synergie voor het Zwarte-Zeegebied – een nieuw regionaal samenwerkingsinitiatief (COM(2007)160 def).

Milieuactiviteiten moeten nu dan ook passen binnen het onlangs verbeterde en gestructureerde buitenlandse beleidskader dat door de EU is bekrachtigd. Dit maakt ook een betere coördinatie van de bestaande milieuprocessen binnen de regio mogelijk en levert daarmee een bijdrage tot een vollediger en meer prioriteitgerichte aanpak door de EU en de partnerlanden.

Het MvE-proces verkeert nu in een beslissende fase. De voorbereidingen voor de volgende MvE-ministersconferentie, die in oktober 2007 in Belgrado wordt gehouden, zijn in volle gang. Het is dan ook tijd dat we ons bezinnen op de toekomst van het MvE-proces en de strategie voor de deelname van de Commissie aan multilaterale activiteiten op pan-Europees gebied voor de periode na de conferentie van Belgrado.

In deze mededeling wordt een overzicht gegeven van het standpunt van de Europese Commissie over de toekomst van het MvE-proces en over haar betrokkenheid bij MvE-gerelateerde activiteiten na Belgrado. De mededeling moet een bijdrage leveren tot de discussies tijdens de ministersconferentie van 2007, waar de toekomst van het MvE-proces een van de belangrijkste punten op de agenda is.

2. DE RESULTATEN VAN HET MvE-PROCES

In de loop der jaren heeft het MvE-proces waardering gekregen omdat geen enkel land wordt uitgesloten en alle deelnemende landen op dit multilaterale toneel een stem krijgen. Het heeft een kader gecreëerd om te trachten het milieubeleid en de milieuomstandigheden in de VN/ECE-regio te verbeteren. Enerzijds zijn deze activiteiten echter direct ingehaald door de EU toen de Midden- en Oost-Europese landen in 2004 en Bulgarije en Roemenië in 2007 tot de EU zijn toegetreden. Anderzijds is het tempo van de vorderingen bij de ontwikkeling van een milieubeleid in de andere Oost-Europese landen van de voormalige Sovjet-Unie vanwege aanzienlijke binnenlandse politieke en economische restricties traag geweest.

Een significant resultaat van het MvE-proces is bijvoorbeeld de bijdrage van de VN/ECE-werkgroep voor milieumonitoring en -beoordeling (Working Group on Environmental Monitoring and Assessment – WGEMA) tot de opstelling van de zogenaamde pan-Europese milieubeoordelingsverslagen die voor elke ministersconferentie zijn samengesteld (met het Europees Milieuagentschap in een leidende rol).

Als een van de "vlaggenscheppen" van het MvE-proces wordt de milieustrategie voor Oost-Europa, de Kaukasus en Centraal-Azië (OEKCA) beschouwd, die tracht op basis van intensieve samenwerking oplossingen te vinden voor gemeenschappelijke milieuproblemen van de OEKCA-landen³. Deze strategie is tijdens de ministersconferentie in Kiev in 2003 vastgesteld en heeft zowel pleitbezorgers als critici. De voorstanders stellen meestal dat de strategie een gemeenschappelijk kader biedt voor de oplossing van milieuproblemen in landen met een gemeenschappelijk verleden (de erfenis van de voormalige Sovjet-Unie) en noemen de strategie, omdat deze geen duidelijke doelstellingen en tijdschema's bevat, een "bron van inspiratie" in plaats van een normatief kader. Tot op heden vallen er dan ook niet veel pogingen op nationaal niveau te signaleren om deze OEKCA-strategie uit te voeren.

³ Oost-Europa, Kaukasus en Centraal-Azië: Armenië, Azerbeidzjan, Belarus, Georgië, Kazachstan, Kirgizstan, Moldavië, Oekraïne, Oezbekistan, Rusland, Tadzjikistan en Turkmenistan.

De VN/ECE-milieuverdragen⁴ maken strikt genomen geen deel uit van het MvE-proces, maar worden vaak als "successen" van dit proces genoemd. Het blijft echter een probleem dat sommige van de vijf VN/ECE-milieuverdragen en de protocollen daarvan, vooral in de OEKCA-landen, nauwelijks zijn geratificeerd of worden uitgevoerd.

Om de vier of vijf jaar worden ministersconferenties gehouden die bedoeld zijn om de activiteiten in de regio een nieuwe impuls te geven. In het verleden is er echter sprake geweest van een zekere neiging om een te breed scala van milieuaspecten, die vaak al in andere multilaterale internationale fora aan de orde komen, in de agenda op te nemen en dit heeft geleid tot discussies die niet altijd zo productief waren als de bedoeling was. Zo is in Kiev veel tijd besteed aan discussies over klimaatverandering, GGO's en nucleaire veiligheid, ook al maakten besluiten over deze onderwerpen geen deel uit van de opdracht van het MvE-proces en is dit nog steeds niet het geval. Bovendien zijn er andere internationale organen waar deze onderwerpen op efficiënte wijze worden aangepakt.

3. VAN KIEV TOT BELGRADO

Tijdens de vorige MvE-ministersconferentie in Kiev in 2003 heeft de Europese Commissie haar inzichten over de toekomst van het proces en haar relatie daarmee geschetst in een mededeling met als titel: "Pan-Europese samenwerking op milieugebied na de conferentie van Kiev in 2003" (COM(2003) 62 def).

In dit document heeft de Commissie benadrukt dat het nieuwe politieke landschap dat door de uitbreiding van de EU is ontstaan, gevolgen moet hebben voor de accenten en wijze van uitvoering van het MvE-proces in de toekomst. Als uitvloeisel hiervan heeft de Commissie in 2003 voorgesteld dat het MvE-proces zijn werkzaamheden in de toekomst meer gaat richten op strategische initiatieven binnen de OEKCA-regio, waar de ervaring en deskundigheid een toegevoegde waarde zouden hebben ten opzichte van bilaterale samenwerking met afzonderlijke donorlanden of met de EU.

Deze "verschuiving naar het oosten" is neergelegd in de ministersverklaring van Kiev, waarin officieel wordt afgesproken dat het MvE-proces zich voortaan concentreert op de OEKCA-regio. Tevens werd afgesproken de activiteiten van de EAP Task Force (de stuurgroep voor beleid) en de PPC (de stuurgroep voor financiering) te bundelen om te proberen zo de schaarse beschikbare middelen voor het proces doelmatiger te gebruiken. We stellen echter vast dat de beslissing Belgrado als plaats voor de volgende ministersconferentie te kiezen niet overeenkomt met de in Kiev afgesproken verschuiving van geografisch zwaartepunt.

De door de Commissie in haar mededeling van 2003 gesignaleerde situatie en tendensen zijn in de jaren tot de ministersconferentie van 2007 in Belgrado alleen maar duidelijker

⁴ Het Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, het Verdrag inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband ("Verdrag van Espoo"), het Verdrag inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren, het Verdrag inzake grensoverschrijdende gevolgen van industriële ongevallen en het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden ("Verdrag van Aarhus").

geworden. Drie van deze tendensen verdienen een nadere bespreking, aangezien ze verwijzen naar de motivering voor het bestaan van het MvE-proces en de toekomstige functie daarvan:

- in de eerste plaats de geleidelijke uitbreiding van de EU naar het oosten: na de vijfde uitbreiding van de EU behoren nu 27 van de 56 VN/ECE-leden tot de EU en zijn drie andere (Kroatië, Turkije en de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië) kandidaat voor toetreding. Daarnaast vallen vier andere landen (Albanië, Bosnië-Herzegovina, Servië en Montenegro) onder het stabilisatie- en associatieproces en zijn zij dus potentiële EU-kandidaten. Ten slotte hebben de ontwikkeling van het Europees Nabuurschapsbeleid (waarbij in het oosten Armenië, Azerbeidzjan, Belarus, Georgië, Moldavië en Oekraïne betrokken zijn) en het strategische partnerschap met Rusland de context van de relaties van de EU met de meeste andere MvE-partners grondig gewijzigd;
- ten tweede komt er steeds meer verscheidenheid in het binnenlands beleid en de relaties met de partnerlanden van de OEKCA-landen. Het wordt dus steeds meer de vraag of alle OEKCA-landen nog wel als één regio kunnen worden beschouwd; en
- ten derde hebben Rusland en verschillende andere OEKCA-landen zoals Kazachstan sinds het eind van de jaren 90 een snelle economische groei doorgemaakt en zijn zij voor milieu-investeringen en -capaciteitsopbouw veel minder afhankelijk van hulp uit het buitenland. De meeste donoren hebben hun hulpprogramma sterk gereduceerd.

De komende MvE-ministersconferentie in Belgrado zal de gelegenheid bieden om de resultaten van het MvE-proces te inventariseren en na te denken over zijn mogelijke rol in de toekomst in een nieuwe geopolitieke context.

De meeste EU-lidstaten en de Europese Commissie zijn sterk geëngageerd geweest bij het MvE-proces en zijn dat nog steeds. De laatste tijd zijn er echter oproepen gedaan om de efficiëntie op te voeren en de nadruk meer te leggen op activiteiten waar de meeste baten voor het milieu te verwachten zijn, bijvoorbeeld op de uitvoering van reeds bestaande instrumenten in plaats van de bespreking van ideeën voor nieuwe instrumenten. De Europese Commissie heeft zich bij deze standpunten aangesloten.

4. HOE NU VERDER?

De Commissie is van mening dat het MvE-proces een belangrijke bijdrage heeft geleverd tot de milieuovergang van Midden-Europa, Zuidoost-Europa en OEKCA sinds 1991. Naarmate er andere kaders en initiatieven ontwikkeld zijn, is zijn rol echter geleidelijk kleiner geworden.

De EU-wetgeving en -normen op milieugebied voorzien nu in de normatieve behoeften van de nieuwere lidstaten in Midden- en Oost-Europa. Verreweg de meeste andere landen in de VN/ECE-regio hebben via pretoetreding-, stabilisatie- en associatieovereenkomsten alsmede de actieplannen van het Europees Nabuurschapsbeleid, die allemaal streven naar betere milieubescherming via betere milieugovernance, inclusief wetgeving en instellingen, een intensieve relatie met de EU opgebouwd. Deze bilaterale samenwerking tussen de EU-landen en de andere landen van de VN/ECE-regio biedt naar het oordeel van de Commissie een directer instrument om de milieu-uitdagingen van elk land gericht aan te pakken en de

EU-hulp in goede banen te leiden en tegelijkertijd de coördinatie van bestaande milieuprocessen die blijf geven van een duidelijke toegevoegde waarde, te bevorderen.

De EU geeft volop steun aan en is actief betrokken bij de verschillende multilaterale milieufora waar de onderwerpen die voor de conferentie in Belgrado op de agenda staan, worden besproken. Dit geldt bijvoorbeeld voor de biodiversiteit, die voor de EU hoge prioriteit heeft en waarvoor de Commissie op internationaal niveau meewerkt aan een aanzienlijk aangescherpt Verdrag inzake biologische diversiteit en meer financiële middelen voor het Wereldmilieufonds (Global Environment Facility)⁵.

Een ander voorbeeld is duurzame consumptie en productie, waarvoor de Thematische strategie van de EU voor het duurzame gebruik van natuurlijke rijkdommen ook een externe dimensie heeft, die naast andere maatregelen ook de instelling behelst van een internationale werkgroep voor het duurzame gebruik van natuurlijke rijkdommen, die in samenwerking met het Milieuprogramma van de Verenigde Naties (UNEP) wordt gecreëerd. Deze werkgroep zal onafhankelijk wetenschappelijk advies uitbrengen over de belangrijkste milieueffecten van het gebruik van natuurlijke rijkdommen. Belangrijke onderdelen van het werk zullen zijn: bijdragen tot strategieën om de milieueffecten in snel groeiende economieën te beperken, met name door niet-duurzame consumptie- en productiepatronen te veranderen, en kennis- en capaciteitsopbouw in ontwikkelingslanden.

Rekening houdend met enerzijds de steeds actievere bilaterale milieurelaties van de EU en anderzijds een steeds sterkere mondialisering van de milieusamenwerking is de Commissie van mening dat vergemakkelijking van de uitvoering van de milieuverdragen van de VN in de regio, met name waar het gaat om de grensoverschrijdende werkingssfeer van deze verdragen, na de conferentie van Belgrado de centrale rol van de VN/ECE moet zijn. Daarnaast is de Commissie van mening dat de VN/ECE haar belangrijke coördinerende rol moet blijven spelen bij de uitvoering op regionaal niveau van het implementatieplan van Johannesburg van 2002 en haar werkzaamheden moet voortzetten aan de evaluaties van milieuprestaties (Environmental Performance Reviews), die voor de desbetreffende landen een waardevolle leidraad voor beleid en voor potentiële donoren een belangrijk overzicht opleveren.

In dit perspectief is de Commissie van plan haar betrokkenheid bij het MvE-proces na de conferentie van Belgrado te concentreren op initiatieven en activiteiten die via bilaterale samenwerking van de EU niet afdoende te verwezenlijken zijn.

Meer in het algemeen zal de Commissie, teneinde onnodige herhaling van werkzaamheden te vermijden, samenhang met de bilaterale activiteiten van de EU te waarborgen en de middelen optimaal te benutten, haar betrokkenheid bij MvE vooral richten op:

- een actieve deelname aan de werkzaamheden voor de uitvoering van de bestaande VN/ECE-milieuverdragen;
- een bijdrage tot de Environmental Performance Reviews van de VN/ECE;

⁵ Mededeling van de Commissie: "Het biodiversiteitsverlies tegen 2010 – en daarna – tot staan brengen. De ecosysteemdiensten in stand houden in het belang van de mens" (COM(2006)216 def).

- dienstverlening voor en ondersteuning van het netwerk van regionale milieucentra van de OEKCA (zolang deze potentieel een sleutelrol kunnen spelen voor de capaciteitsopbouw in de buurlanden en de Centraal-Aziatische landen);
- deelname aan een aantal subregionale initiatieven die van belang zijn voor het MvE-proces, met name degenen waar de nadruk ligt op Centraal-Azië;
- samen met de EU-lidstaten bijdragen tot de verbetering van de watersector in de OEKCA-regio met het oog op de doelstellingen van het EU-waterinitiatief (EUWI).