



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 22.12.2003
COM(2003) 800 definitief

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

Evaluatie van het Europees Milieuagentschap (EMA)

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
1.1.	Het Europees Milieuagentschap.....	3
1.2.	Doelstellingen en reikwijdte van deze evaluatie	3
2.	Bronnen voor deze evaluatie	4
3.	Context van de evaluatie	4
3.1.	Gedecentraliseerde agentschappen van de Gemeenschap.....	4
3.2.	Verwachtingen ten aanzien van het EMA.....	5
3.3.	Het rechtskader van het Agentschap	6
4.	Beoordeling van de taken en vorderingen met betrekking tot het communautaire milieubeleid.....	7
4.1.	Inleiding	7
4.2.	Hoe is het mandaat van het Agentschap geïnterpreteerd?	7
4.3.	Beschikte het Agentschap over voldoende middelen?.....	8
4.4.	Waren de werkzaamheden van het Agentschap relevant voor het beleid?	10
4.5.	Welke fasen van de beleidscyclus werden het beste ondersteund?.....	11
4.6.	Hoe hebben de relaties met andere communautaire en internationale organisaties zich ontwikkeld?	12
4.7.	Is de autonomie van het EMA nuttig gebleken?	13
4.8.	Heeft de samenwerking met niet-EU-landen toegevoegde waarde?.....	14
4.9.	Was het ‘interne’ netwerk effectief?	16
4.10.	Heeft de bestuurlijke structuur bevredigend gefunctioneerd?	17
4.11.	Zijn de producten en diensten van het Agentschap bevredigend?	19
4.12.	Voor welke toekomstige uitdagingen staat het EMA?.....	21
4.13.	Is een wijziging van de verordening nodig?	22
5.	Conclusies	23

1. INLEIDING

1.1. Het Europees Milieuagentschap

Op 6 november viert het Europees Milieuagentschap (EMA) zijn tienjarig bestaan. De verordening inzake de oprichting van het Europees Milieuagentschap¹ is weliswaar in 1990 vastgesteld, maar pas in 1993 kon een beslissing worden genomen over de plaats van vestiging van het Agentschap en het EMA kon pas het jaar daarna met zijn werkzaamheden beginnen. Sindsdien is het EMA uitgegroeid tot een volwassen organisatie die een eigen plaats heeft verworven op het Europese toneel.

De officiële doelstelling van het EMA is “duurzame ontwikkeling te steunen en belangrijke, meetbare verbetering op het gebied van het milieu in Europa te bevorderen door op het juiste moment doelgerichte, relevante en betrouwbare informatie te verstrekken aan beleidsmakers en het grote publiek”.

Het EMA werkt momenteel met een budget van ongeveer 28 miljoen euro per jaar en het had in 2002 95 personeelsleden, van wie 37 in categorie A. De belangrijkste gebruiker van de informatie van het EMA is van oudsher de Commissie, en in veel mindere mate de overige instellingen, de afzonderlijke lidstaten en het publiek. Het aandeel van de laatste drie groepen gebruikers is de laatste tijd evenwel gestaag gestegen.

1.2. Doelstellingen en reikwijdte van deze evaluatie

Dit verslag is geschreven uit hoofde van artikel 20, lid 2, van de verordening inzake de oprichting van het EMA:

De Raad evalueert uiterlijk op 31 december 2003 op basis van een verslag van de Commissie de resultaten van het Agentschap en de taken die het op zich heeft genomen overeenkomstig het algemene milieubeleid van de Gemeenschap.

Het verslag evalueert de bijdrage van het Agentschap aan het milieubeleid van de Gemeenschap in de periode van 1994, toen een beslissing is genomen over de vestigingsplaats van het Agentschap en het Agentschap is begonnen met zijn werkzaamheden, tot 2003. Het verslag bevat ook aanbevelingen met betrekking tot het EMA en zijn belangrijkste belanghebbenden en partners teneinde de bijdrage van het Agentschap aan het milieubeleid van de Gemeenschap te verbeteren.

Het verslag concentreert zich meer op strategische en institutionele kwesties dan op het interne functioneren van het EMA. Dit laatste is onderwerp geweest van een evaluatie, die in 2000 in opdracht van het EMA zelf overeenkomstig artikel 20, lid 1, van de EMA-verordening is uitgevoerd en die nader heeft gekeken naar de prestaties en de efficiëntie van het Agentschap. De Raad wordt verzocht zijn goedkeuring te hechten aan de conclusies en aanbevelingen in dit verslag.

¹ Verordening (EEG) nr. 1210/1990, als gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 933/1999.

2. BRONNEN VOOR DEZE EVALUATIE

Voor het schrijven van dit verslag zijn diverse bronnen gebruikt. Om te beginnen is gebruik gemaakt van de in de vorige paragraaf genoemde evaluatie uit 2000. Deze evaluatie bestond grotendeels uit een zeer uitgebreide en gedetailleerde beoordeling van de interne programmerings-, administratieve, financiële, 'marketing'- en managementaspecten van het Agentschap. Binnen het EMA heeft deze evaluatie tot een aantal veranderingen en ook echt tot een merkbare verbetering op de genoemde gebieden geleid. Enkele conclusies en aanbevelingen uit deze eerste evaluatie blijven relevant voor de onderhavige beoordeling en zijn in dit verslag opgenomen.

De belangrijkste inbreng voor dit verslag komt van een studie die het Instituut voor een Europees milieubeleid en het Europees Instituut voor bestuurskunde (IEEP/EIPA) hebben uitgevoerd. Deze studie is tussen 1 maart en 31 augustus 2003 uitgevoerd op basis van een contract met de Commissie. De volledige studie is beschikbaar via de website van de Europese Commissie². Het IEEP/EIPA heeft een groot aantal gesprekken gevoerd met personeelsleden van het EMA en andere belanghebbenden en deskundigen. De studie is uitgevoerd onder leiding van een stuurgroep die bestond uit vertegenwoordigers van de Europese Commissie, het Europees Parlement, het EMA en de thematische centra en nationale knooppunten van het EMA en werd voorgezeten door professor Bedrich Moldan, voorzitter van het wetenschappelijk comité van het EMA.

Verdere inbreng voor deze evaluatie is gekomen van de meest recente beoordeling van de Europese thematische centra (zie paragraaf 4.9) onder leiding van het EMA, die in juli 2003 is afgerond, alsmede van de omvangrijke voorbereidingen voor het volgende meerjarige werkprogramma van het EMA (2004-2008).

De beschouwing over de toekomst van het Agentschap moet ook worden geplaatst in het bredere kader van de huidige discussie over de gedecentraliseerde agentschappen van de Gemeenschap, die met name wordt gevoed door de beschouwingen over Europese governance³ en de stijging in het aantal gedecentraliseerde agentschappen tot nu toe.

Tot slot heeft ook het nieuwe Financiële Reglement van de Gemeenschap gevolgen voor de agentschappen die relevant zijn in de context van deze evaluatie.

3. CONTEXT VAN DE EVALUATIE

3.1. Gedecentraliseerde agentschappen van de Gemeenschap

Onder de eerste pijler van het Verdrag heeft de Gemeenschap thans vijftien gedecentraliseerde agentschappen. Zoals het Witboek over Europese governance aangeeft, kenmerken de bestaande en de geplande agentschappen zich door het ontbreken van een referentiekader waarbinnen elk agentschap zich zou schikken volgens zijn eigen behoeften. Het oprichtingsbesluit voor elk agentschap werd ingegeven door de noodzaak te reageren op de bijzondere omstandigheden van het moment, en het EMA is daarop geen uitzondering.

² <http://europa.eu.int/comm/environment/pubs/eea.htm>

³ Europese governance – Een witboek, COM (2001) 428 def. van 25.7.2001.

Volgens het Witboek heeft de Commissie een duidelijk kader ontwikkeld voor uitvoerende organen. Het Witboek formuleert onder meer de criteria voor het oprichten van dit soort agentschappen, alsmede de kenmerkende taken en gemeenschappelijke organisatorische aspecten. Voor regelgevende instanties is een discussie gestart⁴.

Net als het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving, het Europees Agentschap voor de veiligheid en de gezondheid op het werk en het Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat is het EMA echter noch een regelgevende instantie noch een uitvoerend orgaan. Het behoort eerder tot een groep agentschappen die zouden kunnen worden aangemerkt als 'informatieagentschappen'. Met uitzondering van het Harmonisatiebureau voor de interne markt en het Communautair Bureau voor plantenrassen vallen alle agentschappen onder de kaderverordening voor artikel-185-organen⁵, die een algemeen kader biedt, al concentreert de verordening zich op begrotingskwesties. Voor andere agentschapoverschrijdende aspecten bestaat tot nu toe geen algemeen kader voor dit type agentschap. Evenmin is duidelijk vastgesteld of de groep voldoende homogeen is om het vaststellen van een kader te rechtvaardigen. Het is daarom minder gemakkelijk om een precieze referentie te geven als uitgangspunt voor deze beoordeling.

3.2. Verwachtingen ten aanzien van het EMA

Het is echter wel mogelijk te achterhalen wat van het EMA werd verwacht op het moment dat het idee voor het EMA ontstond. De redenen voor de oprichting van de diverse agentschappen lopen, zoals gezegd, uiteen, maar in een meta-evaluatie van de communautaire organen⁶ zijn de volgende terugkerende algemene argumenten voor communautaire agentschappen gevonden⁷ die ook op het EMA van toepassing zijn:

- *Grotere onafhankelijkheid en zichtbaarheid.* Men had het idee dat een instantie die onafhankelijk was van enige communautaire instelling, een geloofwaardigere bron van milieu-informatie zou zijn.
- *Vermogen om een gespecialiseerd personeelsbestand met de bijbehorende deskundigheid op te bouwen.* De status en kwaliteit van de milieugegevens in het tijdperk vóór het Agentschap was op zijn best wisselend. De Commissie is in de jaren tachtig van de twintigste eeuw begonnen met activiteiten om dit probleem aan te pakken, maar men vond dat een gespecialiseerd agentschap de situatie sneller zou kunnen verbeteren.

⁴ Verordening (EG) nr. 58/2003 van de Raad van 19 december 2002, PB L 11 van 16.1.2003 (uitvoerende agentschappen) en mededeling COM(2002) 718 def. van de Commissie (regelgevende agentschappen).

⁵ Verordening (EG) nr. 2343/2002 van 23 december 2002, PB L 357, blz. 72.

⁶ 'Meta-evaluation on the Community Agency system', directoraat-generaal Begroting van de Europese Commissie, 15 september 2003, http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/pdf/meta-evaluation_agencies.pdf.

⁷ Dezelfde meta-evaluatie constateert dat deze voordelen moeten worden afgewogen tegen een verlies van (of blijvend tekort aan) in-house expertise in de Commissie, een potentiële kans op wrijvingen tussen de Commissie en de agentschappen en een mogelijk gebrek aan controle over de aard en de timing van de producten van de agentschappen.

- *Gemakkelijkere verzekering van regelmatig contact met en betrokkenheid van belanghebbenden.* In het geval van het EMA is dit geïnterpreteerd als de noodzaak van nauwere samenwerking met en betrokkenheid van de ‘milieu-informatiemaatschappij’ in Europa, dat wil zeggen, samenwerking met en betrokkenheid van de relevante organisaties in de lidstaten, de toetredende landen en de kandidaat-lidstaten, in het bijzonder via het Europees milieuobservatie- en -informatienetwerk (Environmental Information and Observation Network, EIONET). Het is tevens geïnterpreteerd als de noodzaak om met de verschillende partnerorganisaties binnen de Commissie en in andere internationale organisaties (OESO, IAEA, Milieuprogramma van de VN) in de hele Gemeenschap een meer samenhangende infrastructuur voor het beheer van milieugegevens op te zetten.

Om redenen van meer praktische aard zijn de verwachtingen van het EMA in zijn missiestatement vastgelegd als “...het op het juiste moment verstrekken van doelgerichte, relevante en betrouwbare informatie aan beleidsmakers en het grote publiek”.

Het zesde Milieuactieprogramma onderstreept dat het toekomstige milieubeleid in toenemende mate moet zijn gebaseerd op een gedegen begrip van het milieu en van de trends daarin. Het programma benadrukt tevens het belang van evaluaties van het beleid, zowel ex-ante als ex-post. Dit maakt het des te belangrijker ervoor te zorgen dat het EMA zo goed mogelijk in staat is om ondersteuning te bieden. Het programma verwijst tevens naar een mogelijke andere, bredere rol voor het EMA.

3.3. Het rechtskader van het Agentschap

Het belangrijkste rechtskader is de verordening inzake de oprichting van het EMA, die in 1990 is vastgesteld en bij Verordening 933/1999/EG is gewijzigd. De belangrijkste elementen die zijn gewijzigd, zijn de invoering van duurzame ontwikkeling als context waarbinnen de milieuwerkzaamheden van het EMA moeten worden geplaatst, een verdere specificatie van de taken, grotere nadruk op de noodzaak activiteiten te coördineren met die van parallelle organisaties, waaronder die in derde landen, en tot slot de totstandbrenging van het bureau. De wijziging van 1999 specificiert ook in een van de overwegingen dat de toekomstige evaluaties van de prestaties en taken van het Agentschap zouden moeten samenvallen met de vijfjarige cyclus van het meerjarenprogramma van het Agentschap. Het onderhavige verslag kan derhalve worden gezien als het eerste in de reeks van dergelijke evaluaties. Met de wijziging van 1999 is de verplichting om de verordening periodiek te evalueren vervallen.

Als onderdeel van de invoering van een nieuw Financieel Reglement⁸ zijn in 2003 verdere wijzigingen doorgevoerd in de basisverordening van het EMA en de andere agentschappen. Deze veranderingen betreffen de verantwoordelijkheid van de interne financieel controleur van de Commissie met betrekking tot de begroting van de agentschappen, de boekhoudregels die voor de agentschappen gelden, de verantwoordelijkheid voor de kwijting voor de uitvoering van de begroting en voor

⁸ Verordening (EG) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen, PB L 24 van 16.9.2002, en Verordening (EG) nr. 2342/2002 van de Commissie van 23 december 2002 houdende de financiële kaderregeling voor de uitvoering van Verordening (EG) nr. 1605/2002 van de Raad, PB L 357 van 31.12.2002.

de personeelsbezetting. Tegelijkertijd zijn twee verdere wijzigingen voorgesteld die strikt genomen niets te maken hebben met het Financieel Reglement: ruimere toegang tot documenten en een verduidelijking van de procedure voor de benoeming van de directeuren van de agentschappen⁹. De laatste twee voorstellen zijn in de laatste wijziging van de basisverordening van het Agentschap echter niet overgenomen. In plaats daarvan stelt de Commissie voor deze twee aspecten mee te nemen in de volgende wijziging van de verordening betreffende het Agentschap.

4. BEOORDELING VAN DE TAKEN EN VORDERINGEN MET BETREKKING TOT HET COMMUNAUTAIRE MILIEUBELEID

4.1. Inleiding

De titels van de paragrafen in dit hoofdstuk staan voor de belangrijkste vragen die de Commissie besproken wilde zien in de onafhankelijke studie waartoe zij opdracht had gegeven om de vorderingen en de taken van het EMA in verband met het algemene communautaire milieubeleid te beoordelen: de passendheid van het mandaat van het Agentschap en de toereikendheid van zijn middelen, de beleidsrelevantie en focus van het werk van het EMA, de samenwerking met partnerorganisaties, de benodigde mate van autonomie, de samenwerking met niet-EU-landen, het netwerk van vaste medewerking verlenende organisaties, de bestuurlijke structuur, de producten en diensten en de toekomstige uitdagingen.

4.2. Hoe is het mandaat van het Agentschap geïnterpreteerd?

De missie van het EMA, zoals geformuleerd in de artikelen 2 (taken) en 3 (werkterreinen) van de verordening inzake de oprichting van het EMA, is heel breed. Vrijwel alle milieuthema's zijn inbegrepen, alsook gebruikers variërend van de instellingen van de Gemeenschap tot het grote publiek. Er is voorzien in ondersteuning in bijna alle fasen van de beleidscyclus en met betrekking tot alle aspecten van het informatiebeheerproces.

Eenzijds was een brede missie noodzakelijk, omdat de missie moest zijn berekend op de beleidsagenda die zich in de loop van de tijd aanmerkelijk heeft ontwikkeld. Anderzijds schiep het grote aantal taken en werkterreinen echter een verwachtingsniveau waaraan niet in alle gevallen kon worden voldaan, nog los van de vraag of aan het EMA voldoende middelen beschikbaar zijn gesteld. De wettelijk vastgestelde missie van het EMA moest daarom in de praktijk worden geïnterpreteerd en van prioriteiten worden voorzien om te kunnen worden vertaald in een operationeel programma van prioriteiten en activiteiten.

In de eerste jaren was er van tijd tot tijd sprake van uiteenlopende visies op deze prioriteiten en activiteiten, met name tussen de Commissie en het EMA, maar thans is men het redelijk eens over de respectieve taken, al zijn er incidenteel nog steeds verschillende inzichten.

Bij het vervullen van zijn missie heeft het EMA tot nu toe aan de meeste verwachtingen voldaan. Bepaalde terreinen werden evenwel onvoldoende of in het geheel niet bestreken. Dit valt vooral op voor twee van de terreinen die in artikel 3,

⁹ Voorstel van de Commissie, COM(2002) 406 def.

lid 2, specifiek zijn genoemd als werkterreinen waaraan voorrang wordt gegeven: geluidsemissies en milieugevaarlijke chemische stoffen.

Gelet op de beperkte groei van de middelen die aan het EMA ter beschikking worden gesteld, zullen het Agentschap en zijn gebruikers moeten accepteren dat op bepaalde terreinen eenvoudigweg niets wordt gedaan. Anders is er een grote kans dat de middelen over zoveel activiteitenterreinen worden uitgesmeerd, dat niet langer een minimumniveau van deskundigheid en kwaliteit kan worden gegarandeerd.

Voor alle agentschappen blijkt het noodzakelijk om de verwachtingen en prioriteiten voor de ondersteuning van het agentschap te verduidelijken, alsook nauwere banden te ontwikkelen tussen de diensten van de Commissie en de agentschappen en een meer gebruikersgerichte of 'klantgerichte' aanpak te ontwikkelen.

Aanbevelingen:

- In de volgende wijziging van de verordening zou de beschrijving van de taken en de werkterreinen waaraan voorrang wordt gegeven, moeten worden verduidelijkt en geconcentreerd, zodat de missie van het EMA flexibel en voor het communautaire milieubeleid relevant, maar ook redelijkerwijs haalbaar blijft.
- In afwachting van een aanpassing van de verordening zou het EMA moeten proberen zijn langetermijnplanning verder af te stemmen op die van zijn belangrijkste gebruikers, in het bijzonder op die van de Commissie.

4.3. Beschikte het Agentschap over voldoende middelen?

Sinds de aanvang van zijn werkzaamheden is het EMA uitgegroeid tot een organisatie met 95 personeelsleden (2002) en een budget van 27,6 miljoen euro per jaar. Afgezien van een snellere stijging in de eerste jaren is de groei in het budget van het EMA slechts stapsgewijs geweest en vergelijkbaar met de ontwikkeling van het budget van andere communautaire agentschappen. In principe wordt het EMA gefinancierd door een subsidie van de Gemeenschap (19,3 miljoen euro in 2002). Een andere belangrijke bron van inkomsten zijn de contributies van landen die wel lid zijn van het EMA, maar geen EU-lidstaat zijn (2,3 miljoen euro in 2002 en geraamd op een toename tot 5,8 miljoen euro in 2003). Na 1 mei 2004 zullen de contributies van de tien toetredende landen in de subsidie van de Gemeenschap worden geïntegreerd.

Een substantieel deel van de expertise van het EMA bevindt zich bij de Europese thematische centra (European Topic Centres, ETC's, zie paragraaf 4.9). De ETC's en hun personeel worden gefinancierd door het EMA, maar de ETC's ontvangen daarnaast ook middelen van hun gastland, die ongeveer 25% van hun totale budget uitmaken.

Gezien de zeer brede missie waarnaar in paragraaf 4.2 is verwezen, is het niet verrassend dat het budget en het personeel onvoldoende zijn om aan alle verzoeken om ondersteuning door het EMA te voldoen. De druk op de middelen wordt al sinds de oprichting van het Agentschap gevoeld, maar was vooral merkbaar in de eerste jaren van het bestaan van het Agentschap, toen de onbalans tussen de ambities en de producten en diensten die werkelijk konden worden geleverd, groter was dan op dit moment. De druk op de middelen heeft geleid tot een gezonde prioriteitenstelling

binnen het EMA, in de raad van bestuur van het EMA en onder zijn gebruikers. Niettemin blijven de aanvragen tot EMA ondersteuning groter dan kan worden toegewezen.

Behalve voor het Harmonisatiebureau voor de interne markt en het Communautair Bureau voor plantenrassen, die hun kernactiviteit financieren uit vergoedingen en niet uit de communautaire begroting, hanteert de Commissie voor alle agentschappen het beginsel dat de activiteiten van de agentschappen die binnen hun wettelijk mandaat vallen, moeten worden gefinancierd door middel van een subsidie van de Gemeenschap teneinde de bevoegdheden van de begrotingsautoriteit niet te compromitteren. De enige uitzonderingen zijn activiteiten van meer structurele aard die te maken hebben met de uitbreiding, activiteiten waar de Commissie specifiek om heeft verzocht, of andere activiteiten als deze expliciet de goedkeuring genieten van de begrotingsautoriteit. Omgekeerd mogen de diensten van de Commissie volgens dit beginsel geen werk uitbesteden dat valt binnen de opdracht van een van de agentschappen¹⁰. In de praktijk is gebleken dat deze richtsnoeren moeilijk te volgen zijn en vatbaar zijn voor verschillende interpretaties als gevolg van de zeer open beschrijving van de opdracht van, in dit geval, het EMA. De beperking op het beschikbaar stellen van extra middelen voor het EMA heeft in enkele gevallen geleid tot suboptimale oplossingen, bijvoorbeeld het uitbesteden van werk aan andere organisaties terwijl het EMA eigenlijk over de grootste deskundigheid beschikte.

Voor een aantal EMA-producten en -diensten was naast de subsidie van de Gemeenschap aanvullende financiering onontbeerlijk. De bovengenoemde uitzonderingen zijn gebruikt voor werk op het gebied van de ontwikkeling van het EIONET als voorbereiding op de uitbreiding, voor het 'Milieu voor Europa'-proces¹¹ en voor de integratie van het milieu in andere sectoren. De drie verslagen ten behoeve van het 'Milieu voor Europa'-proces zijn hier een goed voorbeeld van. Het nadeel van deze aanpak is evenwel dat de opbouw van deskundigheid binnen het EMA wordt beperkt: het EMA heeft zich voor het leveren van deze 'aanvullende' producten en diensten meer dan gebruikelijk moeten verlaten op externe deskundigheid en er is geen zekerheid dat deze producten ook in de toekomst nog zullen kunnen worden geleverd.

Aanbevelingen:

- De begrotingsautoriteit zou het Agentschap de middelen moeten verschaffen die het nodig heeft om zijn taken en doelstellingen krachtens de verordening uit te voeren. Wanneer nieuwe vaste taken worden toegevoegd waar geen even grote vermindering van andere taken tegenover staat, zou dit gepaard moeten gaan met een stijging van de subsidie van de Gemeenschap.
- Voor substantiële langlopende taken die buiten de sfeer van de normale activiteiten van het EMA vallen, zouden de Commissie en het EMA moeten proberen tot financieringsafspraken te komen om de gewenste stabiliteit in de werkprioriteiten en de opbouw van deskundigheid binnen het EMA te waarborgen.

¹⁰ SEC (95) 465.

¹¹ Het pan-Europese proces voor het bereiken van verbetering van het milieu en duurzame ontwikkeling in de hele Europese regio, waarbij de EU, de toetredende landen en kandidaat-lidstaten in Oost-Europa, alsmede de Nieuwe Onafhankelijke Staten zijn betrokken.

4.4. Waren de werkzaamheden van het Agentschap relevant voor het beleid?

In overeenstemming met de verordening inzake de oprichting van het EMA heeft het EMA zich voornamelijk geconcentreerd op de belangrijkste beleidsmakers in de EU, in het bijzonder op de Commissie, en minder op andere gebruikers zoals het algemene publiek.

De beleidsrelevantie is een belangrijk punt van overweging geweest bij de meeste producten en diensten van het Agentschap. In zijn werkplanning heeft het EMA de hoofdprioriteiten van het communautaire milieubeleid gevolgd zoals deze zijn vastgelegd in het vijfde en zesde Milieuactieprogramma. In de eerste twee meerjarige werkprogramma's (1994-1998 en 1999-2003) is het net evenwel zeer breed uitgeworpen en niet alle prioriteiten zijn even goed ondersteund.

Het werk met de Commissie is vanaf het allereerste begin intensief geweest en de planning van het EMA wordt nu steeds meer gesynchroniseerd met die van de diensten van de Commissie om te bewerkstelligen dat de producten en diensten van het EMA relevant zijn voor de behoeften van de Commissie. De relevantie is het hoogst als het EMA vanaf het begin nauw betrokken wordt bij een beleidsproces.

Het werk met de Raad (in het bijzonder het 'integratieproces van Cardiff', waarin het EMA aanzienlijke deskundigheid heeft opgebouwd) en met de Voorzitterschappen is in de loop van de tijd geleidelijk toegenomen en wordt thans over het algemeen als zeer nuttig beschouwd. Dit werk heeft het EMA geholpen om communicatiekanalen met de lidstaten te ontwikkelen en deze fase van het besluitvormingsproces steviger te ondersteunen.

Het Europees Parlement is door de medebeslissingsprocedure weliswaar veel nauwer betrokken bij de opstelling van het milieubeleid, maar maakt nog niet op grote schaal gebruik van ondersteuning door het EMA. Aan de ene kant is dit te wijten aan het feit dat het EMA minder goed is uitgerust voor de behoeften van het Europees Parlement. Zo heeft het Agentschap momenteel bijvoorbeeld niet de juiste deskundigheid of contacten voor het werk dat het Europees Parlement graag uitgevoerd zou willen zien op het gebied van de administratieve structuren voor de tenuitvoerlegging in de lidstaten. Het Europees Parlement heeft aan de andere kant nog geen succesvol mechanisme ontwikkeld voor het op een zodanig tijdstip formuleren van precieze verzoeken, dat het EMA deze verzoeken in zijn planning kan opnemen.

Niet al het werk van het EMA is direct vraaggestuurd. Het Agentschap heeft ook als taak belangrijke signalen door te geven wanneer het meent dat de communautaire instellingen en de lidstaten deze signalen moeten oppakken, en het is belangrijk dat deze rol van het EMA in stand wordt gehouden.

Aanbevelingen:

- Het EMA moet blijven proberen zijn activiteiten nauw af te stemmen op de belangrijkste prioritaire thema's van het milieubeleid van de Gemeenschap.
- Het EMA zou zijn werk en de toewijzing van zijn middelen zo moeten plannen, dat het tijdens het hele beleidsproces ondersteuning kan bieden.

- Het Europees Parlement en het EMA zouden een effectiever mechanisme moeten ontwikkelen voor het definiëren van passende ondersteuning door het EMA.
- Het EMA moet zijn waarschuwingfunctie behouden en doorgaan met het vroegtijdig signaleren van opkomende problemen aan de communautaire instellingen en de lidstaten.

4.5. Welke fasen van de beleidscyclus werden het beste ondersteund?

De verordening inzake de oprichting van het Agentschap suggereert dat het EMA een bijdrage kan leveren aan alle fasen van het beleidsproces. Het EMA heeft weliswaar aan de meeste fasen een zekere bijdrage geleverd, maar het werk is voornamelijk gericht geweest op de eerste fasen (probleemidentificatie en -definitie) en de laatste fasen (monitoring, verslaglegging en evaluatie) van de beleidscyclus. Er is minder werk verricht op het gebied van de vaststelling en beoordeling van beleidsalternatieven en de tenuitvoerlegging van beleid, hoewel het EMA duidelijk over de capaciteiten beschikt om een bijdrage te leveren aan deze fasen.

Er is een voortdurend debat geweest tussen het Agentschap en zijn belanghebbenden over een rol voor het EMA in de beoordeling van beleidsalternatieven, in de evaluatie van de doelmatigheid van het communautaire beleid en in het opstellen van beleidsaanbevelingen op basis van deze beoordelingen. Het Agentschap heeft weliswaar de capaciteiten om in de toekomst een bredere rol te gaan spelen, maar de Commissie is van mening dat het Agentschap zich eerst moet concentreren op het vervullen van zijn kerntaken, met inbegrip van het bieden van ondersteuning voor de rapportageverplichtingen uit hoofde van het Gemeenschapsrecht, en op het verbeteren van de algemene kwaliteit van de hoofdinformatie op milieugebied.

De discussie met het Europees Parlement is meer gericht geweest op een rol voor het Agentschap in het verschaffen van inzicht aan het Europees Parlement in de kwaliteit van de tenuitvoerlegging van de wetgeving door de lidstaten en op de beoordeling van beleidsalternatieven. Het Europees Parlement en het Agentschap zijn het er in beginsel over eens dat dit terreinen zijn waar het EMA een rol kan spelen, maar geen van beide partijen heeft tot nu toe een manier gevonden om deze doelstellingen te verwezenlijken.

Het onderliggende probleem is dat het EMA niet de enige actor is op terreinen zoals beleidsbeoordeling en beleidsevaluatie, en dus moet verdergaande samenwerking worden ontwikkeld, in het bijzonder met de Commissie.

Aanbevelingen:

- De voornaamste rol van het EMA blijft de toestand en de trends van het Europese milieu vast te stellen en de Gemeenschap en de lidstaten ondersteuning te bieden bij hun rapportageverplichtingen.
- Wanneer het EMA zijn kerntaken eenmaal beheerst, zou het zijn ondersteunende activiteiten geleidelijk en in nauwe samenwerking met de diensten van de Commissie, die de hoofdverantwoordelijke zijn voor de vaststelling van beleidsalternatieven, kunnen uitbreiden tot alle fasen van de beleidscyclus.

4.6. Hoe hebben de relaties met andere communautaire en internationale organisaties zich ontwikkeld?

De samenwerking met andere communautaire en internationale organisaties die op hetzelfde terrein werkzaam zijn, is in de loop van de tijd aanzienlijk toegenomen. Krachtens artikel 15 van de verordening inzake de oprichting van het EMA is het Agentschap verplicht actief te streven naar samenwerking met het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek, het Bureau voor de Statistiek van de Commissie en de communautaire onderzoeks- en ontwikkelingsprogramma's. Daarnaast moet het EMA samenwerken met andere organisaties, zoals het Europees Ruimteagentschap (ESA), de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), het Milieuprogramma van de Verenigde Naties (UNEP) enzovoort.

Het algemene doel is overlappingen in de werkzaamheden zo veel mogelijk te vermijden en synergieën te maximaliseren, bijvoorbeeld door gezamenlijke publicaties of door het gebruik van dezelfde basisgegevens. De samenwerking is doorgaans geformaliseerd door middel van memoranda van overeenstemming of vergelijkbare documenten. De mate van formalisering wordt per geval bepaald, dus er is geen sprake van één vorm of een samenhangend beleid voor de overeenkomsten met andere organisaties.

De samenwerking is over het algemeen productief. De overlappingen tussen de activiteiten van de verschillende organisaties zijn beperkt en men is van mening dat het EMA een substantiële toegevoegde waarde heeft voor het gegevensbeheer in Europa.

Verdere synergieën zijn evenwel mogelijk, met name door meer gezamenlijke activiteiten zoals publicaties of verzoeken om gegevens. Een bijzonder aandachtspunt is de samenwerking met het Bureau voor de Statistiek van de Commissie. Er is weinig interactie tussen het Europees statistisch systeem en het netwerk van nationale knooppunten van het Agentschap. Daarnaast zou meer samenwerking met de Commissie met betrekking tot het kaderprogramma op het gebied van onderzoek nuttig zijn om een betere benutting van de wetenschappelijke en economische kennis te bevorderen.

Ook worden slechts beperkte vorderingen gemaakt met het opzetten van een gemeenschappelijk systeem voor milieugegevens – potentieel belangrijk in de samenwerking met deze organisaties – ondanks de inspanningen van het EMA en ondanks de belangstelling die belanghebbenden hiervoor hebben geuit.

Aanbevelingen:

- Het EMA moet meer aandacht schenken aan samenwerking met complementaire communautaire of internationale organisaties, in het bijzonder Eurostat, het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek en het zesde Kaderprogramma O&O, om te bewerkstelligen dat meer synergieën ontstaan tussen het werk van het EMA op zijn prioritaire activiteitenterreinen en het werk van zijn partners. Een samenhangende aanpak van de samenwerking met communautaire en internationale organisaties zou de algemene prioriteiten en de werkverdeling tussen het EMA en deze organisaties kunnen helpen verduidelijken. Het EMA en

de betrokken organisaties zouden de jaarlijkse planning van hun activiteiten in een zo vroeg mogelijk stadium moeten coördineren.

- Als voortvloeisel van de verbeterde samenwerking zou een specifieke doelstelling kunnen zijn de ontwikkeling van een Europees systeem voor gedeelde en onderlinge uitwisselbare milieu-informatie te intensiveren, dat verder zou gaan dan de eigen gegevensbronnen van het EMA en dat de rapportageverplichtingen uit hoofde van het Gemeenschapsrecht en uit hoofde van diverse multilaterale milieuovereenkomsten omvat.

4.7. Is de autonomie van het EMA nuttig gebleken?

Het EMA is niet strikt gekoppeld aan een van de communautaire instellingen. De verordening organiseert deze autonomie op verschillende manieren, met name door de open bewoording van het mandaat van het EMA en door de vele belangen die in de raad van bestuur van het EMA zijn vertegenwoordigd. Daarnaast heeft het Agentschap in de loop van de tijd een solide reputatie opgebouwd, hetgeen er op zijn beurt toe heeft geleid dat gebruikers het Agentschap vertrouwen en dat de bewegingsvrijheid van het EMA verder is vergroot.

Tegelijkertijd heeft het EMA echter laten zien dat het in twee opzichten sterk afhankelijk is van de Gemeenschap en de lidstaten. In de eerste plaats als het gaat om de middelen: de Raad en het Europees Parlement beslissen over de subsidie die het Agentschap van de Gemeenschap ontvangt, en over de personele bezetting van het Agentschap. De Commissie onderhandelt over de hoogte van de lidmaatschapscontributie van derde landen binnen een mandaat van de Raad. De toegang tot de communautaire steunprogramma's loopt via de Commissie, die verantwoordelijk is voor het beheer van de programma's. In de tweede plaats is het EMA voor een deel van zijn hoofdgegevens afhankelijk van de lidstaten, Eurostat of andere diensten van de Commissie, die het EMA medewerking verlenen op basis van vrijwilligheid.

Met de autonomie van het EMA zijn ook wrijvingen gekomen (vooral met de Commissie, maar incidenteel ook met andere organisaties), bijvoorbeeld over de controle van de resultaten van het Agentschap. De wrijvingen zijn in de loop van de tijd afgenomen. Dit is hoofdzakelijk bereikt door verduidelijking van de respectieve rollen van de Commissie en het Agentschap en door een beter beheer van de relaties.

De onafhankelijkheid van het EMA wordt gezien als een voorwaarde voor de geloofwaardigheid van de informatie die het Agentschap verschaft. De autonomie heeft bewezen bijzonder effectief te zijn op terreinen waar het EMA de eerst verantwoordelijke is: de gegevensverzameling, de informatieverwerking en, in mindere mate, het vaststellen van de gegevensbehoeften, vooral wanneer het gaat om de identificatie van milieuproblemen. Op andere terreinen, waar het EMA de verantwoordelijkheid deelt of waar deze verantwoordelijkheid beperkt is (de beoordeling van trends, de selectie van beleidsalternatieven, de evaluatie van de effectiviteit enzovoort), is de toegevoegde waarde van de autonomie minder duidelijk en is de rol van het EMA het meest doeltreffend geweest wanneer deze nauw werd gecoördineerd met die van de andere betrokken partijen.

Het EMA ontleent zijn onafhankelijkheid evenwel niet alleen aan zijn juridische autonomie. De kwaliteit van het werk van het Agentschap is de belangrijkste factor

bij de opbouw van het gezag en de invloed van het Agentschap, die op hun beurt de onafhankelijkheid van het EMA weer versterken. Dit is de reden waarom het Agentschap voortdurend zou moeten proberen de kwaliteit en relevantie van zijn producten verder te vergroten.

Aanbevelingen:

- De autonomie van het EMA binnen de communautaire context moet worden beschermd.
- Het EMA zou ernaar moeten streven de kwaliteit en relevantie van zijn producten verder te vergroten, met name door een betere timing en gerichtheid van zijn producten en door versterking van de mechanismen voor de controle van de wetenschappelijke kwaliteit van zijn producten.

4.8. Heeft de samenwerking met niet-EU-landen toegevoegde waarde?

Het EMA is van gestart gegaan met als leden de toenmalige twaalf lidstaten van de EU. Kort voor de uitbreiding van de EU met Zweden, Finland en Oostenrijk hebben ook Liechtenstein, IJsland en Noorwegen zich bij het EMA aangesloten, waarmee het aantal leden¹² op achttien kwam. De drie laatstgenoemde landen hadden in de raad van bestuur van het EMA de status van volledig lid zonder stemrecht. In de afgelopen twee jaar zijn alle toetredende landen en de kandidaat-lidstaten lid geworden van het EMA. Niet-EU-landen kunnen volledig lid worden, maar hebben geen stemrecht. Het EMA is het eerste agentschap dat alle toetredende landen volledig in zijn activiteiten heeft geïntegreerd. Daarvoor ontvangt het financiële steun van het Phare-programma. Daarnaast werkt het EMA sinds enkele jaren samen met de landen op de westelijke Balkan (met ondersteuning van Cards, Community Assistance for Reconstruction Democratisation and Stabilisation). Het EMA werkt samen met Zwitserland en onlangs zijn de formele onderhandelingen tussen de Commissie en Zwitserland over een volledig lidmaatschap van het EMA op technisch niveau afgesloten. Tot slot heeft het EMA een substantiële bijdrage geleverd aan het proces Milieu voor Europa (met Tacis-steun). Hierdoor heeft het EMA een eerste samenwerking tot stand kunnen brengen met de landen in Oost-Europa, de Kaukasus en Centraal-Azië.

In de EMA-verordening wordt rekening gehouden met een mogelijke uitbreiding van het ledenbestand van het EMA met derde landen. Het ledenbestand van het EMA is tot nu toe uitgebreid in overeenstemming met het algemene buitenlandse beleid van de Gemeenschap. De belangrijkste overwegingen waren hierbij in de eerste plaats het lidmaatschap van het Agentschap te gebruiken als voorbereiding op het lidmaatschap van de EU en in de tweede plaats de systemen voor milieu-informatie in de omringende landen af te stemmen op die in de EU.

Een andere belangrijke voorwaarde voor een verdere groei van het aantal leden van het EMA is dat samenwerking met derde landen voor beide partijen toegevoegde waarde moet hebben op milieugebied.

¹² In dit verslag wordt gesproken van 'leden' en 'lidmaatschap' van het EMA omdat dit de gebruikelijke bewoordingen zijn. De bilaterale overeenkomsten tussen de Gemeenschap en derde landen met betrekking tot het EMA spreken evenwel van 'deelname aan het EMA'.

Buiten de toetredende landen, de kandidaat-lidstaten en Zwitserland wordt het Agentschap beschouwd als een platform voor verdere samenwerking tussen het EMA en derde landen. Dit geldt in eerste instantie voor de landen op de westelijke Balkan, waarvoor deelname aan het werk van de communautaire agentschappen wordt voorzien in de Agenda van Thessaloniki onder vergelijkbare voorwaarden als zijn vastgesteld voor de kandidaat-lidstaten, en het geldt in tweede instantie voor de landen die onder het initiatief Het grotere Europa vallen.

De uitbreiding van het ledenbestand van het EMA en de samenwerking met derde landen die (nog) geen volledig lid zijn, hebben bijzonder positieve effecten gehad. Ze hebben een meer volledige, gedetailleerde en relevante bestrijking van de toestand van het milieu en de daarmee verband houdende trends op het Europese grondgebied mogelijk gemaakt. Voor de betrokken landen betekent dit dat hun systemen voor gegevensbeheer en gegevensverstrekking zijn verbeterd en geharmoniseerd met de Europese normen. In politiek opzicht is het proces belangrijk geweest in de zin dat het de boodschap heeft afgegeven dat vooruitgang is geboekt op weg naar het lidmaatschap van de EU.

Aangezien het EMA tamelijk geleidelijk is uitgebreid (met de samenwerking is steeds ruim vóór de formele toetreding een begin gemaakt) en het extra werk financieel werd ondersteund, hebben zich over het algemeen maar heel weinig problemen voorgedaan met de aanpassing van het Agentschap aan een groep leden van meer dan twee keer zijn oorspronkelijke omvang. Toch heeft het EMA nog een weg te gaan voordat het is uitgegroeid tot een volledig representatief agentschap dat al zijn eenendertig lidlanden bedient. Bovendien is de raad van bestuur door de komst van nieuwe leden van het EMA aanmerkelijk gegroeid en zou verdere groei kunnen leiden tot problemen met de efficiency en beheersbaarheid van de raad van bestuur.

Aanbevelingen:

- De eerste prioriteit voor het EMA in de context van de uitbreiding zou moeten zijn de dertien landen die zich onlangs bij zijn werkzaamheden en activiteiten hebben aangesloten, volledig te integreren. Met uitzondering van Zwitserland wordt een verdere uitbreiding van het ledenbestand van het EMA in de nabije toekomst niet opportuun geacht.
- Het EMA moet een van de eerste contactpunten blijven voor derde landen die op technisch niveau met de EU willen samenwerken in milieuaangelegenheden, bijvoorbeeld in de context van het initiatief Het grotere Europa¹³ en de Agenda van Thessaloniki. Deze samenwerking moet een integraal deel uitmaken van het communautaire beleid met betrekking tot een bepaald derde land en moet vergezeld gaan van een solide financiële basis naast de reguliere communautaire subsidie voor het EMA.

¹³ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement 'De grotere Europese nabuurschap: een nieuw kader voor de betrekkingen met de oostelijke en zuidelijke buurlanden', COM(2003) 104 def.

4.9. Was het 'interne' netwerk effectief?

Het EMA is het centrale knooppunt in een netwerk van nationale knooppunten (NFP's). De NFP's zijn de contactpunten van het Agentschap in de lidstaten. De NFP's hebben op hun beurt weer hun eigen netwerk van nationale referentiecentra (NRC's) en primaire contactpunten (PCP's). Daarnaast zijn Europese thematische centra (ETC's) opgezet: dit zijn consortia van instituten en consultants in de lidlanden van het EMA die op basis van een contract met het EMA een deel van het werkprogramma uitvoeren. De NFP's, NRC's, PCP's en ETC's vormen samen het Europees milieuobservatie- en -informatienetwerk (EIONET).

Het EIONET is een cruciale infrastructuur in de gedecentraliseerde opzet van het EMA. Niet alleen is het het enige kanaal waarlangs het Agentschap primaire gegevens ontvangt, maar het brengt ook expertise vanuit heel Europa binnen en het dient als forum voor het bespreken van de activiteiten en prioriteiten van het Agentschap.

De ETC's, momenteel vijf in getal (water, lucht en klimaatverandering, afval- en materiaalstromen, natuurbescherming en biodiversiteit, en terrestrisch milieu) staan onder driejarige contracten met het EMA. Hun werk en de algemene structuur worden regelmatig geëvalueerd. Meer dan de helft van de bedrijfsbegroting van het EMA wordt gereserveerd voor de ETC's¹⁴ en het grootste deel van de deskundigheid van het Agentschap op de bovengenoemde terreinen is geconcentreerd binnen de ETC's.

Het EMA speelt een actieve rol in het beheer van het EIONET door activiteiten te coördineren, overkoepelende instrumenten te ontwikkelen en de kwaliteit en consistentie van de input van de NFP's en ETC's te verbeteren.

Het opzetten, onderhouden en verbeteren van het EIONET is een belangrijk succes van het EMA. De zwakke punten die het EIONET momenteel nog heeft, zijn in de eerste plaats de aanzienlijke variatie in de organisatie en de kwaliteit van het nationale netwerk achter het EIONET. In de tweede plaats is de relatie tussen de NFP's en de raad van bestuur te beperkt, waardoor de NFP's soms belangrijke beleidsinformatie missen en, omgekeerd, de raad van bestuur belangrijke technische informatie mist.

Net als de NFP's versterken ook de ETC's de band tussen de landen die lid zijn van het EMA, en brengen ze hoogwaardige deskundigheid in. De ETC's zijn voor veel gebruikers van het EMA uiterst waardevolle partners geworden. Tegelijkertijd heeft het bestaande systeem een aantal belangrijke zwakke kanten. Doordat het Agentschap zijn 'thematische' deskundigheid bij de ETC's heeft ondergebracht, worden de centrale capaciteiten van het Agentschap verzwakt. De ETC's vormen een extra bureaucratische laag tussen het EMA en zijn gebruikers, waardoor de communicatie onnodig ingewikkeld is. De aansturing van de ETC's door het EMA is niet gemakkelijk, aangezien het personeel van de ETC's zich op afstand bevindt en niet erg beleidsgericht is. Daarnaast zijn niet veel personeelsleden van het EMA voor deze taak beschikbaar en beschikken deze mensen niet noodzakelijkerwijs over de deskundigheid om de output van de ETC's te beoordelen. Zoals de recente evaluatie

¹⁴ Cijfers voor 2002: 6,5 miljoen euro van 12,2 miljoen euro. Bron: Jaarverslag 2002 van het EMA.

(2003) van de ETC's laat zien, zijn deze minder goed in staat om themaoverschrijdende kwesties te behandelen. Tot slot bestaat het gevaar dat expertise door de relatief kortlopende contracten (rekening houdende met het feit dat een nieuwe organisatie moet worden opgebouwd) na drie of zes jaar voor het EMA verloren gaat.

Aanbevelingen:

- Het EIONET zou moeten worden versterkt omdat het een belangrijke operationele infrastructuur voor het EMA vormt.
- Het EMA zou de uitwisseling van informatie tussen de nationale knooppunten en de raad van bestuur opnieuw moeten aanmoedigen om meer wederzijds begrip te kweken tussen de wereld van beleid en de technische wereld van het Agentschap. Het EMA zou de NFP's bijvoorbeeld meer kunnen betrekken bij de voorbereiding van zaken die in de raad van bestuur worden besproken, en zou omgekeerd de raad van bestuur feedback kunnen geven over technische discussies bij de NFP's.
- Het EMA zou dringend iets moeten doen aan de gesignaleerde zwakke kanten van het stelsel van ETC's. Het zou ervoor moeten zorgen dat de expertise op de terreinen die thans door de ETC's worden bestreken, ook op langere termijn beschikbaar is voor het Agentschap, en zou tegelijkertijd het gebruik van deze expertise in de lidstaten moeten bevorderen.

4.10. Heeft de bestuurlijke structuur bevredigend gefunctioneerd?

Raad van bestuur en bureau

De raad van bestuur vertegenwoordigt de belangrijkste communautaire belanghebbenden van het EMA. De raad komt drie keer per jaar bijeen en ziet toe op de strategische keuzes van het EMA. Daarnaast is de raad van bestuur het controlerend orgaan van de uitvoerend directeur. De leden van de raad zijn doorgaans vertegenwoordigers op hoog niveau van de overheden van de lidstaten en de communautaire instellingen. Sinds zijn start is de raad van bestuur aanmerkelijk gegroeid: van zestien leden (twee namens de Commissie, twee door het Europees Parlement aangewezen deskundigen, twaalf lidstaten) naar vijfendertig leden (twee namens de Commissie, twee namens het Europees Parlement, vijftien EU-lidstaten en zestien derde landen als leden zonder stemrecht). Met de toegenomen omvang van het EMA is ook de agenda van de raad van bestuur voller geworden. Hoofdzakelijk om deze reden is een bureau opgericht, dat in 1999 is geformaliseerd door de wijziging van de basisverordening. Het bureau bestaat thans uit zes leden: een vertegenwoordiger van de Commissie, een door het Europees Parlement aangewezen vertegenwoordiger, de voorzitter en de drie vice-voorzitters van de raad van bestuur. De vertegenwoordiger van het wetenschappelijk comité is waarnemer in zowel de raad van bestuur als het bureau.

In de loop van de afgelopen paar jaar zijn de verantwoordelijkheden van het bureau uitgebreid. Het neemt nu enige uitvoeringsbeslissingen en bereidt besluiten van de raad van bestuur voor. Het bureau wordt gezien als een zeer bevredigende constructie die in potentie meer verantwoordelijkheden op zich zou kunnen nemen, mits de samenstelling en activiteiten van het bureau volledig transparant zijn.

De belangrijkste problemen met betrekking tot de raad zijn:

- *Supervisie*: Zoals eerder in dit verslag is aangegeven, laat de open en flexibele verordening het EMA substantiële ruimte om zelf te bepalen welke activiteiten het onderneemt. De raad van bestuur wil zich terecht niet verliezen in micromanagement, maar kan moeite hebben controle uit te oefenen over de activiteiten en prioriteiten van het EMA, maar ook op gebieden zoals financiën en administratie, ondanks de aanwezigheid van een interne controleur. Dit wordt nog eens verergerd door het feit dat het Agentschap zelf het secretariaat voor de raad en zijn voorzitter voert.
- *Evenwicht tussen nationale en communautaire belangen*: Door het stijgende aantal leden van het EMA is er in toenemende mate sprake van een verstoord evenwicht tussen de vertegenwoordiging van de lidstaten in de beheerstructuren van het Agentschap en de vertegenwoordiging van de Gemeenschap daarin.

Deze problemen lijken op die bij andere, vergelijkbare communautaire agentschappen. De omvang en samenstelling van de raden van bestuur van de agentschappen is voor de Commissie een speciaal punt van aandacht geweest toen zij een kader voor de regelgevende en uitvoerende agentschappen voorstelde. Ook het Europees Parlement heeft de Commissie gevraagd met een voorstel te komen voor de wijziging van de omvang en samenstelling van de raad van bestuur van bepaalde agentschappen, met name om hun efficiency te waarborgen na de uitbreiding van de EU¹⁵.

Wanneer een beslissing wordt genomen over de toekomstige samenstelling en rol van de raad van bestuur van het EMA, moet echter wel in gedachten worden gehouden dat het Agentschap een netwerkorganisatie is, die sterk afhankelijk is van de medewerking van de lidlanden en communautaire instellingen.

Wetenschappelijk comité

Het wetenschappelijk comité heeft als taak advies te geven, zowel op verzoek van de raad of de directeur als op eigen initiatief. Het wetenschappelijk comité heeft maximaal twintig leden. De leden worden door de raad aangewezen voor een periode van vier jaar, die eenmaal met vier jaar kan worden verlengd, en zijn in meerderheid bijzonder gekwalificeerde academici met verschillende expertises op het gebied van het milieu. Met de vergoeding die de leden ontvangen, kunnen de leden de vergaderingen van het comité bijwonen, maar kunnen ze daarnaast slechts een beperkte hoeveelheid tijd besteden aan hun taak.

Het wetenschappelijk comité wordt beschouwd als een belangrijke interface tussen het EMA en de academische wereld. In die hoedanigheid kan het wetenschappelijk comité het EMA in potentie innovatie en een zekere mate van wetenschappelijke kwaliteitscontrole brengen. Het werk van het wetenschappelijk comité wordt in brede kringen gewaardeerd, maar bij de huidige constructie kan het niet op beide aspecten optimaal presteren. Het EMA heeft geen duidelijk kader voor kwaliteitscontrole waar het wetenschappelijk comité bij betrokken wordt. In plaats daarvan wordt het comité op ad hoc-basis betrokken bij bepaalde producten en diensten, maar ontbreekt het

¹⁵ Resolutie C5-0098/2003 – 2003/2044(DEC) van het Europees Parlement, punt 17.

comité bij andere producten en diensten. De totale rol van het wetenschappelijk comité in de kwaliteitsborging is zeer beperkt. Dit is voor het EMA vooral problematisch omdat de kwaliteit van zijn producten van doorslaggevend belang is voor zijn geloofwaardigheid als leverancier van informatie, en onmisbaar is voor zijn gebruikers.

Aanbevelingen:

- De Commissie zou de omvang en samenstelling van de raad, alsmede de taakverdeling met het bureau moeten evalueren en zo veel mogelijk in overeenstemming moeten brengen met die van vergelijkbare communautaire agentschappen. Een nieuwe structuur zou het Agentschap in staat moeten stellen sterke banden met de nationale milieudiensten te onderhouden. Als tussenoplossing zou een verdere verschuiving van verantwoordelijkheden van de raad naar het bureau kunnen worden overwogen.
- De raad zou de middelen moeten krijgen om zijn controle over het Agentschap, met inbegrip van de financiën en administratie van het Agentschap, beter uit te oefenen. Het Agentschap zou bijvoorbeeld wegen kunnen verkennen om de voorzitter te ondersteunen met een secretariaat dat onafhankelijk is van het EMA, alsmede wegen zodat de raad meer in gespecialiseerde subcommissies kan werken.
- De rol van het wetenschappelijk comité in de kwaliteitsborging van de producten en diensten van het Agentschap zou moeten worden versterkt. Het mandaat van het wetenschappelijk comité, zijn activiteiten, budget en ledental zouden daartoe moeten worden aangepast.

4.11. Zijn de producten en diensten van het Agentschap bevredigend?

Het EMA heeft in de loop van de jaren uiteenlopende producten en diensten ontwikkeld. In de eerste plaats de rapporten van het EMA, waarvan één verplicht is (het vijfjaarlijkse rapport over de toestand van het milieu en de tendensen op milieugebied in Europa). Andere rapporten behandelen specifieke onderwerpen, worden voor specifieke gelegenheden geschreven (bijvoorbeeld de 'Milieu voor Europa'-conferenties) of gaan over een technisch probleem. Daarnaast organiseert het EMA workshops en andere evenementen, geeft het presentaties, produceert ad hoc-documenten en levert het expertise in technische vergaderingen of onderhandelingen. Een groot deel van de informatie is beschikbaar via de website van het EMA, die in toenemende mate de papieren versies van de rapporten vervangt en de mogelijkheid biedt om gegevens en informatie snel bij te werken.

Een substantieel deel van de activiteiten van het EMA bestaat uit het opzetten en onderhouden van databases met milieu-informatie en het verschaffen van de onderliggende IT-infrastructuur en -diensten. Veel van dit 'back-office'-werk is noodzakelijk voor veel van de zichtbare producten.

De meeste producten en diensten zijn gericht op een gebruikerspubliek van deskundigen. Enkele zijn gericht op beleidsmakers (op hogere niveaus). Het algemene publiek wordt voornamelijk bediend door de website en door de informatiecentra. Over het algemeen beschouwen de gebruikers van het EMA zijn producten en diensten als doelgroepgericht en relevant.

Zwakkere punten zijn de gebruikersvriendelijkheid van de website en de beperkte beschikbaarheid van publicaties in andere talen dan het Engels. Deze opmerking over talen geldt in het bijzonder de website, waar vertaling van de hoofdpagina's in andere talen dan het Engels wenselijk zou zijn. Een verder zwak punt is de reactie op ad hoc-verzoeken om ondersteuning, ofwel omdat binnen het EMA de vereiste deskundigheid ontbreekt ofwel omdat de planning niet veel ruimte biedt voor dit soort verzoeken.

De paradepaardjes onder de producten van het EMA vragen om een nadere beschouwing. Enerzijds zijn het belangrijke naslagwerken en hebben ze geholpen het EMA zeer duidelijk op de kaart te zetten. Anderzijds krijgen ze de kritiek dat ze te algemeen zijn voor de specialist en te gespecialiseerd voor het algemene publiek. Dit, en het feit dat ze een substantieel deel van de middelen van het EMA verbruiken, doet de vraag rijzen of deze rapporten in hun huidige vorm geproduceerd moeten blijven worden. Deze opmerking geldt evenzeer voor de rapporten die het EMA heeft geproduceerd voor het proces Milieu voor Europa, zoals onlangs nog het rapport voor de Kiev-conferentie, ook al is dit rapport uit aparte bronnen gefinancierd.

Het EMA is over het algemeen zeer tijdig, hoewel dit wel afhankelijk is van de vraag of het EMA al dan niet vroeg genoeg wordt betrokken bij een beleidsproces. Het Europees Parlement lijkt over het algemeen niet tevreden over de steun die het van het EMA krijgt. Hoewel de dialoog tussen het EMA en het EP onlangs is geïntensiveerd, lijkt er nog steeds een kloof te zijn tussen hetgeen het EMA kan leveren (althans op de korte termijn) en hetgeen het Europees Parlement wil: meer informatie over de stand van de uitvoering van beleid en effectbeoordelingen ex-ante van beleidsvoorstellen.

Wat betreft de betrouwbaarheid van de producten en diensten van het EMA, is het duidelijk dat het Agentschap sterk heeft bijgedragen aan de kwaliteit en beschikbaarheid van milieugegevens en milieu-informatie in Europa. Er blijven evenwel zwakke punten in de betrouwbaarheid, maar doordat de primaire gegevens niet altijd onder controle van het EMA staan of op vrijwillige basis worden verzameld, is voor het verhelpen van deze zwakke punten nauwe samenwerking met de partnerorganisaties nodig.

Er kan momenteel nog geen harde conclusie worden getrokken over het effect van de producten en diensten van het EMA.

Aanbevelingen:

- Het EMA moet wat betreft zijn producten en diensten blijven streven naar betrouwbaarheid, aangezien deze betrouwbaarheid een van de hoekstenen van zijn geloofwaardigheid is. Er zou een systematische evaluatie van de kwaliteit en het effect moeten worden ingevoerd.
- Het EMA zou zich met name moeten afvragen of de huidige 'paradepaardjes' onder zijn producten (vijfjaarlijks rapport over de toestand van het milieu, 'Milieusignalen' en de rapporten voor Milieu voor Europa) nog aan hun doelstellingen voldoen en de middelen waard zijn die erin worden gestoken.
- Het EMA zou de communicatie met het algemene publiek moeten verbeteren, vooral via de website. Het zou tevens de informatieverschaffing aan

beleidsmakers moeten verbeteren. Dit kan gebeuren door korte achtergrondnota's, maar ook door op bevredigendere wijze te reageren op ad hoc-ondersteuningsverzoeken.

4.12. Voor welke toekomstige uitdagingen staat het EMA?

Het is de verwachting dat de ondersteuning door het Agentschap zal toenemen. Dit is gedeeltelijk het gevolg van het feit dat het EMA zich met succes een plaats heeft verworven als aanbieder van betrouwbare producten en diensten van hoge kwaliteit. De verwachte ondersteuning neemt ook toe als gevolg van de veranderende aard van het milieubeleid. Het zesde Milieuactieprogramma benadrukt dat het beleid op milieugebied dient te worden bepaald aan de hand van gedegen kennis. Dit geldt voor de voorbereiding van de basis voor beleid, maar ook voor de selectie van het beste alternatief, de monitoring van de tenuitvoerlegging en het meten van de effecten. Evaluaties ex-ante en ex-post van beleid worden een steeds belangrijker element van het milieubeleid en het EMA kan een belangrijke bijdrage leveren aan dergelijke evaluaties. Andere ontwikkelingen die zullen leiden tot een beroep op het EMA, zijn de verdere integratie van het milieu in ander communautair beleid en de plaatsing van het milieubeleid in de context van duurzame ontwikkeling, zowel binnen Europa als in de mondiale context. Het werk in de context van duurzame ontwikkeling zal meer nadruk op de economische en sociale aspecten van milieukwesties noodzakelijk maken.

Zelfs indien deze bijkomende activiteiten met bijkomende middelen gedekt worden, zal het noodzakelijk blijven prioriteiten te blijven stellen. Het EMA zou tevens zijn activiteiten veel beter moeten coördineren met zijn partnerorganisaties zoals het GCO, Eurostat en het zesde OTO-kaderprogramma teneinde overlappingen te vermijden en synergieën te creëren. Het zou slechts bij uitzondering moeten overwegen zich op een activiteitenterrein te begeven waarop een andere communautaire of internationale organisatie al een naam heeft opgebouwd. Het EMA zou ook alleen aanvullende activiteiten moeten ontplooiën als daarvoor voldoende middelen kunnen worden gekregen, ofwel rechtstreeks uit het eigen budget van de diensten van de Commissie ofwel van derde partijen, zonder zijn onafhankelijkheid in gevaar te brengen.

Ondanks het feit dat het zesde Milieuactieprogramma het algemene kader biedt voor de jaren tot 2010, is er een aanmerkelijke onzekerheid over de beleidsprioriteiten voor de komende jaren. Niet alleen zullen medio 2004 een nieuwe Commissie en een nieuw Europees Parlement worden geïnstalleerd, maar ook zal in 2006 het zesde Milieuactieprogramma worden geëvalueerd. Te vaak zijn de middelen van het Agentschap volledig toegewezen en kon ondersteuning voor nieuwe prioriteiten pas op een later tijdstip of helemaal niet worden gegeven.

Aanbevelingen:

- Bij het ontwikkelen van voorstellen die een substantiële hoeveelheid werk voor het EMA met zich meebrengen, zou de Commissie kunnen overwegen deze activiteiten apart te financieren. Zoals in de twee voorbeelden in deze paragraaf zouden als criteria kunnen worden gehanteerd dat deze activiteiten (1) binnen het mandaat van het EMA vallen, (2) toegevoegde waarde hebben voor het Agentschap en zijn gebruikers en (3) niet kunnen worden gefinancierd binnen de huidige operationele subsidie.

- Het Agentschap zou mechanismen en transparante criteria moeten opzetten om prioriteiten toe te kennen aan zijn activiteiten.
- Teneinde de relevantie van het werk van het Agentschap te verzekeren, zou het Agentschap nauwlettend de prioriteiten moeten volgen zoals deze zijn beschreven in het zesde Milieuactieprogramma. Van het EMA wordt substantiële ondersteuning voor de thematische strategieën verwacht.

4.13. Is een wijziging van de verordening nodig?

In het onderhavige verslag zijn diverse problemen genoemd die alleen goed kunnen worden opgelost als de verordening wordt gewijzigd. De belangrijkste problemen hebben betrekking op:

- artikelen 2 en 3, de doelen, taken en voornaamste werkterreinen van het EMA: moeten gericht worden en duidelijker worden omschreven;
- artikel 4, positie en rol van de Europese thematische centra: afhankelijk van de voorstellen die worden ontwikkeld om de in dit verslag gesignaleerde zwakke punten aan te pakken;
- artikel 8, bestuurlijke structuur: wijziging en harmonisatie van de belangrijkste structuren (raad van bestuur en bureau) voor alle agentschappen in antwoord op met name de problemen van verantwoordelijkheid, efficiëntie en evenwicht tussen de belangen van de Gemeenschap en die van de lidstaten;
- artikel 10, wetenschappelijk comité: harmonisatie voor alle agentschappen en betrokkenheid bij de uitoefening van de kwaliteitscontrole;
- artikel 15, samenwerking met andere communautaire en internationale organisaties: moet algemener worden en worden gekoppeld aan de actuele prioriteiten van het EMA.
- de betrokkenheid van het Europees Parlement bij de selectieprocedure van een kandidaat voor de functie van uitvoerend directeur.

Veel van de bovenstaande punten kunnen, zoals dit verslag aangeeft, bevredigend zo niet optimaal binnen het huidige rechtskader worden aangepakt. De huidige beschouwing over de agentschappen zou de Commissie ertoe kunnen brengen in een later stadium voor alle agentschappen wijzigingen voor te stellen teneinde de verschillende bestaande regimes te stroomlijnen en te harmoniseren. Het lijkt daarom niet opportuun om op dit ogenblik een wijziging voor te stellen van de verordening inzake de oprichting van het EMA. Mocht de bredere wijziging van de regels voor de agentschappen waartoe wordt opgeroepen, tegen die tijd niet zijn doorgevoerd, dan moet worden gestreefd naar een aparte wijziging van de EMA-verordening aan het einde van het volgende meerjarige werkprogramma van het Agentschap, dat wil zeggen in 2008.

De Commissie stelt daarom voor dat de aanbevelingen die in het onderhavige verslag worden gedaan, zo snel mogelijk binnen het huidige rechtskader worden doorgevoerd. Als er voor die tijd geen horizontaal initiatief voor diverse communautaire agentschappen komt dat de gelegenheid biedt om de voorgestelde

veranderingen in te voeren, zal de Commissie de kwestie van een eventuele wijziging van de EMA-verordening aan het einde van de komende *corporate strategy*, in 2008, opnieuw bestuderen.

5. CONCLUSIES

Het Europees Milieuagentschap is een belangrijke hulpbron voor de instanties die in Europa verantwoordelijk zijn voor de opstelling van milieubeleid. Met de komst van het EMA is de beschikbaarheid en de kwaliteit van de milieu-informatie aanmerkelijk verbeterd. Daarnaast is, door het EMA, het netwerk van 'milieu-informatieprofessionals' in de EU en haar buurlanden veel hechter geworden.

De prioriteiten van het EMA kwamen in grote lijnen overeen met die van de Europese beleidsagenda. Op diverse belangrijke terreinen van het communautaire milieubeleid zijn belangrijke bijdragen geleverd. Op enkele terreinen is het EMA evenwel consequent niet actief geweest (bijvoorbeeld chemische stoffen), ondanks het feit dat deze terreinen duidelijk binnen het mandaat van het Agentschap liggen.

De druk op de middelen heeft geholpen de hoofden dezelfde kant uit te krijgen, maar de prioritering wordt nog steeds gehinderd door het feit dat de kosten per product of dienst niet transparant zijn. Het EMA ontvangt in toenemende mate ondersteuningsverzoeken die buiten of op het randje van zijn mandaat liggen. Het EMA zou dergelijke activiteiten niet moeten ontplooiën zonder de garantie dat ze uit aanvullende inkomsten kunnen worden gefinancierd zonder de kernactiviteiten van het EMA in gevaar te brengen. De Commissie en het EMA zouden naar andere financieringsbronnen moeten zoeken naast de reguliere subsidie teneinde het Agentschap in staat te stellen dit type werk te verrichten.

Het EMA ontwikkelt zich geleidelijk van slechts een 'rapportenproducent' tot producent van een breed scala van producten en diensten. Deze diversificatie is een positieve ontwikkeling, aangezien hierdoor gebruikers kunnen worden bediend die tot nu toe niet erg goed werden geholpen. Door deze ontwikkeling zal het EMA ook beter kunnen reageren op ad hoc-ondersteuningsverzoeken. De kwaliteit van het werk van het EMA blijft om systematische aandacht vragen. Een punt van speciale zorg zijn de paradepaardjes onder de producten van het Agentschap, die mogelijk minder belangrijk zijn voor het EMA en zijn gebruikers dan in het verleden het geval was.

Met goedkeuring van de gebruikers van de informatie van het EMA, heeft het Agentschap zich lange tijd geconcentreerd op het vaststellen van de toestand en de trends in het milieu, op drukfactoren op het milieu en op de sturende krachten achter deze factoren. Daarnaast heeft het EMA zich veel beziggehouden met de rapportage van informatie. Om zijn potentieel vollediger te kunnen benutten zou het EMA zich meer moeten gaan bezighouden met andere fasen van de beleidscyclus. Het moet echter vermijden zijn reputatie op het spel te zetten door een van de spelers te worden in plaats van een onafhankelijke bron van informatie te blijven.

De Commissie is de belangrijkste gebruiker van het werk van het EMA. Enkele andere gebruikers zijn echter ondervertegenwoordigd. Vooral het werk voor het Europees Parlement vraagt om meer aandacht.

Een van de belangrijkste successen van het EMA is de oprichting, instandhouding en verbetering van het EIONET. Een van de belangrijkste pluspunten is dat via het EIONET een zekere harmonisatie en capaciteitsopbouw is gerealiseerd, alsook een platform voor discussie en een weg voor direct contact met deskundigen in de hele EU. Het EIONET heeft tot slot ook bewezen in staat te zijn zich aan te passen aan veranderende prioriteiten. De Europese thematische centra behoeven speciale aandacht. Ze leveren weliswaar een groot deel van de milieudeskundigheid die het EMA nodig heeft voor zijn activiteiten, maar het onderhavige verslag haalt ook belangrijke zwakheden naar voren. Het EMA en zijn gebruikers zouden deze moeten aanpakken.

Het is belangrijk de vroege uitbreiding van het EMA met niet-EU-landen voor het voetlicht te halen. Met zijn eenendertig lidlanden is het EMA het eerste pan-Europese communautaire agentschap en in die hoedanigheid is het een waardevolle voorloper geweest voor het werk aan het milieuhoofdstuk van de uitbreiding in 2004. Een pauze in de uitbreiding van het EMA zou nu passend zijn en de eerste prioriteit moet zijn een volledig responsief agentschap te zijn voor een EU met vijfentwintig lidstaten.

De bestuurlijke structuren van het EMA moeten worden geëvalueerd om een passend evenwicht te waarborgen tussen de communautaire en de nationale belangen en om ervoor te zorgen dat de raad van bestuur en het bureau de toezichtfunctie goed kunnen uitoefenen. Het wetenschappelijk comité zou nauwer moeten worden betrokken bij de kwaliteitsborging. Dit kan op zijn beurt een wijziging van het mandaat en de beschikbaarheid van het EMA noodzakelijk maken.

Dit verslag belicht verschillende problemen die een wijziging van de verordening, die voor het laatst is gewijzigd in 1999, noodzakelijk zouden kunnen maken. Het belangrijkste terrein voor een wijziging is de taak en het functioneren van de raad van bestuur en het bureau. De Commissie heeft evenwel nog geen algemene lijn vastgesteld met betrekking tot het EMA en vergelijkbare agentschappen. Dit, en het feit dat de meeste andere kwesties in dit verslag ook zonder wijziging van de wetgeving kunnen worden aangepakt, brengt de Commissie tot de conclusie dat op dit moment geen wijziging van de verordening moet worden geïnitieerd. De kwestie dient opnieuw te worden bestudeerd tegen het einde van het komende meerjarige werkprogramma van het EMA in 2008.