

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Feiten en mogelijkheden voor adequate milieutechnologie in de toetredingslanden”

(2004/C 112/23)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 17 juli 2003 besloten overeenkomstig art. 29, lid 2, van zijn reglement van orde een advies op te stellen over „Feiten en mogelijkheden voor adequate milieutechnologie in de toetredingslanden”.

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling en milieu”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 4 maart 2004 goedgekeurd; rapporteur was de heer Ribbe.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 407e zitting van 31 maart en 1 april 2004 (vergadering van 31 maart 2004) het volgende advies uitgebracht, dat met 80 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 2 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Uitgangssituatie Algemene opmerkingen over milieutechnologie

1.1 Uit veel onderzoek en openbare rapporten komt naar voren dat er weliswaar al veel werk verzet wordt voor bijv. water- en luchtreiniging, maar dat zowel in de huidige lidstaten als in de toetredingslanden nog steeds forse inspanningen geleverd moeten worden om de natuurlijke bestaansvoorwaarden van de mens en het Europese natuurerfgoed in stand te houden, aan de huidige milieuwetgeving te voldoen en om Europa naar een duurzame ontwikkeling te leiden.

1.2 Zoals bekend speelt milieutechnologie een belangrijke rol bij de oplossing van bepaalde milieuproblemen. In dit besef heeft de Commissie een „Actieplan voor de Europese Unie inzake Milieutechnologieën” uitgewerkt⁽¹⁾, waarover momenteel met de betrokken instellingen en het maatschappelijk middenveld gesproken wordt. Het EESC stemt in met deze stap, want milieutechnologieën (bijv. zuiverings- en filterinstallaties) hebben de laatste jaren en decennia veel vooruitgang mogelijk gemaakt op het gebied van milieubescherming. Dit geldt zowel voor vaste installaties, industriële installaties of centrales, maar ook voor mobiele technische apparatuur.

1.3 De vastlegging en verscherping van grenswaarden voor uitlaatgassen van auto's is een voorbeeld van de gestage technische ontwikkeling van een milieuentlastende technologie. Uit dit voorbeeld blijkt echter ook dat

— bepaalde verbeteringen bij de ontwikkeling en invoering van milieutechnologieën zoals de uitlaatkatalysator vaak pas na felle politieke strijd hun intrede doen – men denkt aan het toenmalige verzet van de automobielenindustrie. Deze politieke twisten lijken zich nu overigens te herhalen op het

gebied van de filters voor deeltjesemissies van dieselmotoren;

— milieutechnologie grenzen heeft: terwijl met name de uitstoot van stikstofoxide en zwaveldioxide aanzienlijk kon worden teruggedrongen, is er wereldwijd nog geen praktisch toepasbare technologie voor de beperking van bijvoorbeeld CO₂- of CFK-uitstoot, die in doorslaggevende mate bijdraagt aan één van de grootste problemen van de toekomst, de klimaatverandering.

1.4 Milieutechnologie is dus een belangrijk onderdeel van milieubeleid geworden. Maar daar waar met uitsluitend technische oplossingen geen bevredigende resultaten kunnen worden geboekt, zijn structurele veranderingen geboden. Het EESC beperkt zich er in dit advies echter toe om milieutechnologieën vanuit verschillende invalshoeken te benaderen.

1.5 Milieutechnologie is echter niet alleen uit oogpunt van milieubeleid van belang. De hiermee verbonden wetenschap en industrie zijn ondertussen een economisch belangrijke factor en werkverschaffer. Momenteel kent de sector in Europa een omzet van ruim 183 miljard EUR⁽²⁾. Daarom is het EESC ingenomen met de door de Commissie gepubliceerde mededeling over de ontwikkeling van een actieplan voor milieutechnologieën⁽³⁾.

1.6 De ervaring uit het verleden leert echter dat – net zoals in vele andere economische sectoren – de financiële middelen voor de verwezenlijking van alle aangewezen en als noodzakelijk erkende projecten binnen de gewenste termijn ontoereikend zijn. Veel voor het milieubeleid noodzakelijke maatregelen kunnen daarom niet worden uitgevoerd.

⁽²⁾ Mededeling van de Commissie - Milieutechnologie voor duurzame ontwikkeling, COM(2002) 122 def.

⁽³⁾ Advies van het EESC over de mededeling van de Commissie „De ontwikkeling van een actieplan voor milieutechnologie” (COM(2003) 131 def.), CESE 1027/2003, nog niet in het PB bekendgemaakt.

⁽¹⁾ COM(2004) 38 def. van 28.1.2004.

De situatie in de toetredingslanden

1.7 Het valt buiten het bestek van dit advies om algemene uitspraken te doen over de stand en ontwikkeling van het milieu en milieubescherming in de toetredingslanden. De situatie is veel te complex om uitsluitend positief of uitsluitend negatief over de milieuontwikkeling te berichten. Zoveel is duidelijk dat in de laatste jaren veel van de direct waarneembare (lokale) milieubelasting in de toetredingslanden deels op grote schaal kon worden teruggedrongen. Daar staat tegenover dat er andere, niet direct bespeurbare milieuproblemen bij zijn gekomen⁽¹⁾. Het staat echter als een paal boven water dat er ondertussen dankzij sluiting van zeer milieubelastende bedrijven en toepassing van milieuvriendelijke technologieën heel wat minder directe dreigingen voor de gezondheid ten gevolge van de vervuiling van het milieu zijn.

1.8 Toch moet er nog veel worden gedaan om de milieuvoorschriften die voortvloeien uit het Europese recht, na te leven. Om in de LMOE het acquis toe te passen, zijn investeringen in de milieu-infrastructuur nodig van circa 80 tot 110 miljard EUR⁽²⁾. Maar geld is schaars, ook in de toetredingslanden. Overheidsinvesteringen in milieu staan daarbij in concurrentie met andere overheidstaken zoals sociaal beleid, onderwijs, infrastructuur enz. En ook bij investeringen van het bedrijfsleven of van burgers geldt het beginsel een verkeerde allocatie zoveel mogelijk te vermijden. Het is dus zaak de ter beschikking staande middelen zo doeltreffend mogelijk in te zetten en naar goedkope en doelmatige oplossingen te zoeken.

1.9 In dit advies wordt daarom ingegaan op milieutechnologieën in de LMOE-landen. Een groot aantal voorbeelden die in dit advies besproken worden, is afkomstig uit Polen. Polen is enerzijds het grootste toetredingsland en een aanmerkelijk deel van de toekomstige EU-subsidies is voor dit land bestemd. Anders dan de andere nieuwe lidstaten wordt Polen gekenmerkt door grote verschillen tussen stad en platteland, hetgeen, zoals uit dit advies zal blijken, van groot belang is voor de sector milieutechnologie. Polen staan bovendien, zoals bijna geen van de andere nieuwe landen, nog meer, zeer ingrijpende veranderingen in het bedrijfsleven te wachten. Ten slotte is Polen als voorbeeld gekozen omdat het EESC met dit land op een lange samenwerking op het gebied van milieubescherming kan terugkijken.

⁽¹⁾ Bijv. door het toegenomen particulier vervoer. Vermelding verdienen ook problemen met bescherming van diersoorten of milieuvuiling veroorzaakt door investeringen in de landbouwindustrie (bijv. enorme varkensmestrijen van de VS- investeerder Smithfield in Polen).

⁽²⁾ COM(2001) 304 def. „Milieu-investeringen: een uitdaging voor de kandidaat-lidstaten”, blz. 6.

1.10 De in dit advies geformuleerde uitspraken en wensen zijn echter op alle toetredingslanden toepasbaar, evenals op veel van de huidige lidstaten.

Financiële middelen voor milieubescherming in de toetredingslanden

1.11 In de afgelopen jaren, d.w.z. in de fase voor de toetreding, heeft de Europese Unie reeds milieu-investeringen in de toetredingslanden financieel ondersteund. Dit is een belangrijk en welkom verschil met de uitbreidingen van de EU tot nu toe. Met haar financiële toewijzingen onderstreept de Commissie het toenemende belang van milieubescherming. Tot nu toe stonden o.a. de programma's PHARE en ISPA en gedeeltelijk ook SAPARD ter beschikking, waarbij de door de Commissie telkens geconstateerde problemen met de besteding van de middelen vermelding verdienen.

1.12 Tussen 1995 en 2000 zijn van het PHARE-programma 398,2 miljoen EUR en van het ISPA-programma 460,2 miljoen EUR naar het milieu gegaan, grotendeels voor waterprojecten (circa 82,3 % van alle middelen), gevolgd door projecten voor afvalverwerking (15,7 %) en voor de bestrijding van luchtverontreiniging (2 %) ⁽³⁾. Polen ontving in de genoemde 6 jaren in totaal 233,4 miljoen EUR (gemiddeld dus circa 40 miljoen EUR/ jaar).

1.13 Daarbij moet echter worden bedacht dat het ISPA-programma pas in 2000 van start ging. Sindsdien vloeien er van ISPA jaarlijks circa 500 miljoen EUR voor milieu-investeringen naar de LMOE-landen. Polen ontvangt daarvan 30 à 37 %.

1.14 De door de EU verstrekte financiële steun was in het verleden voor de toetredingslanden zeker waardevolle hulp; toch moet vastgesteld worden dat het leeuwendeel van de financiële middelen door de landen zelf is opgebracht, en ook in de toekomst zal dit zo blijven: „PHARE- en ISPA-middelen kunnen slechts een gering deel van de financieringsbehoefte van de toetredingslanden voor het milieu dekken: 1,1 % van de totale behoefte voor de watersector, 0,75 % voor de afvalsector en slechts 0,03 % voor de luchtsector, zoals de Europese Rekenkamer heeft vastgesteld” ⁽⁴⁾.

1.15 De totale hulp uit het buitenland voor de financiering van milieumaatregelen in Polen lag tot 2000 meestal „slechts” rond 5 % van alle investeringen in het milieu; de EU-bijdragen waren hiervan slechts een deel.

⁽³⁾ Bron: EU-nieuws nr. 20 van 28.5.2003, volgens berekeningen van de Europese Rekenkamer.

⁽⁴⁾ Zie de vorige noot.

1.16 Dit zal na de toetreding echter ingrijpend veranderen. Van de 7,3 miljard EUR aan middelen uit de Structuurfondsen die Polen van 2004 tot 2006 van de EU zal ontvangen, zal volgens gegevens van het Poolse ministerie van milieuzaken 545 miljoen EUR bestemd zijn voor milieumaatregelen. In de plaats van het ISPA-programma treedt dan het Cohesiefonds, waaruit tussen 2004 en 2006 bijna 7,6 miljard EUR wordt verstrekt. Van dit bedrag is 45 à 52 %, dus 3,4 à 4 miljard EUR voor Polen bestemd. Zoals bekend is de ene helft van de middelen uit het Cohesiefonds bestemd voor investeringen in het milieu en de andere helft voor investeringen in vervoer. Polen krijgt dus in de toekomst per jaar in totaal de beschikking over 1,3 à 1,5 miljard EUR aan EU-middelen voor de milieusector.

1.17 De besteding van de EU-middelen voor milieubescherming in de toetredingslanden was tot nu toe verre van optimaal. Als in de toekomst aanmerkelijk meer geld ter beschikking komt, moet er nog beter dan tot nu toe op gelet worden, dat deze omvangrijke middelen doelmatig worden besteed en niet op grond van onwaarschijnlijke groeivoorzichten of aan zinloze projecten, bijv. met overdreven en te dure techniek, verspild worden. De Europese Rekenkamer had in haar bijzonder verslag nr. 5/2003 over „de financiering van milieuprojecten in de kandidaat-lidstaten” o.a. kritiek op het feit dat meermaals projecten goedgekeurd werden die op overcapaciteit dreigden uit te lopen; door niet-zuinige besteding van EU-middelen zouden de exploitatiekosten dan onnodig hoog uitvallen. Eén van de voorbeelden in het verslag is de afvalwaterzuiveringsinstallatie van Szczecin, die maar op 40 % van haar capaciteit draait.

2. Wat zijn adequate technologieën, waarom hebben we ze nodig?

2.1 Zogenaamde „adequate” milieutechnologieën kunnen volgens het EESC een zeer belangrijke rol spelen op de volgende terreinen:

- ontwikkeling van effectieve projecten voor de oplossing van lokale problemen,
- besparing van geld, misschien niet tijdens de planning, maar zeer zeker tijdens de investeringsfase alsook op de exploitatiekosten, en
- schepping van lokale en regionale arbeidsplaatsen.

2.2 „Adequaat” betekent voor het EESC dat per geval naar oplossingen gezocht moet worden die niet alleen gebaseerd zijn op de technische haalbaarheid of technische doeltreffendheid, maar ook ruim aandacht schenken aan de lokale situatie en de daar wonende mensen.

2.3 Hierna volgen enkele voorbeelden van wat het Comité hieronder verstaat.

2.3.1 Voorbeeld luchtverontreiniging / energie-efficiëntie:

2.3.1.1 Toen Polen zich eind jaren '80 definitief aan het communistische verleden ontworstelde, stond milieubescherming in het middelpunt van de politieke belangstelling. Dit is niet verrassend, aangezien velen te kampen hadden met extreme milieuvervuiling, die vooral veroorzaakt werd door industriële bedrijven, maar ook door de als brandstof voor de verwarming van woningen gebruikte steenkool.

2.3.1.2 In Krakau werd onderzocht hoe het zwaveldioxidegehalte, dat niet alleen schadelijk was voor de volksgezondheid, maar ook de cultureel en architectonisch zeer waardevolle gevels aantastte, kon worden verminderd. Eén van de eerste maatregelen was de grootschalige technische sanering van twee krachtcentrales.

2.3.1.3 Tegelijkertijd uitgewerkte alternatieve berekeningen hadden echter ook aangetoond dat dezelfde financiële middelen die voor de technische herinrichting van de centrales nodig waren, ook voldoende waren geweest voor een verdubbelde terugdringing van de uitstoot van zwaveldioxide, namelijk als de steenkool voor de verwarming vervangen was en er in de woningen maatregelen waren getroffen voor energiebesparing (isolatie, dubbele beglazing enz.).

2.3.1.4 Deze maatregelen hadden de bewoners ook betere woonomstandigheden opgeleverd, de lokale bedrijfes gestimuleerd en zo de plaatselijke economie nieuw leven ingeblazen. Toch is gekozen voor sanering van de centrales, wat zeker ook te maken had met de belangen van grote buitenlandse bedrijven, die immers het leeuwendeel van de opdracht in de wacht hadden gesleept.

2.3.2 Voorbeeld afvalwaterzuivering:

2.3.2.1 Polen doet momenteel enorme en prijzenswaardige inspanningen om de afvalwaterzuivering te verbeteren. Nadat eerst voornamelijk in de grote steden een begin is gemaakt met de bouw dan wel sanering van zuiveringsinstallaties, komen nu ook in de kleinere plaatsen de planning en bouwprojecten op gang of zijn deze al voltooid.

2.3.2.2 Voor de dunbevolkte plattelandsgebieden echter zijn centrale oplossingen, die voor dichtbevolkte centra vanzelfsprekend zinvol zijn, vaak zowel uit technisch als uit financieel oogpunt minder geschikt. Desondanks gaat het in de planning bijna zonder uitzondering om oplossingen „volgens de laatste stand der techniek”.

2.3.2.3 Een voorbeeld hiervoor is de plattelandsgemeente Sokoly in de provincie Podlasie in noordoost Polen: de oppervlakte van de gemeente bedraagt 160 km². De gemeente omvat 29 deelgemeenten, die volgens plan allemaal aangesloten dienen te worden op de zuiveringsinstallatie in de centrale gemeente, waaraan momenteel gebouwd wordt.

2.3.2.4 Naast de bouw van de technische installatie zijn de rioleringen steeds één van de grootste investerings- en onderhoudsposten. Uit het Poolse programma voor afvalwaterzuivering van december 2003 blijkt dat slechts 1/3 van de investeringen naar de bouw en de modernisering van de zuiveringsinstallaties gaat, terwijl 2/3 van de middelen voor de riolering is bestemd. In dit geval gaat het om drukleidingen (met pompstations die met veel kosten gepaard gaan) die het afvalwater naar de centrale installatie afvoeren. In stedelijke gebieden is meestal sprake van een specifieke rioollengte van 0,5 tot 2 meter per inwoner, op het platteland is 5 tot 10 m per inwoner soms nog aanvaardbaar. In dit voorbeeld gaat het volgens de planning deels om lengten van ver boven 20 m, hier en daar zelfs tot 40 m leiding per inwoner, waarbij de aansluitingsleidingen voor de woningen nog niet meegerekend zijn.

2.3.2.5 De voorstellen van de planologen kunnen in geen geval beschouwd worden als een op de plaatselijke omstandigheden afgestemde oplossing. Het voorstel doet zeer sterk denken aan de verkeerde planning op dit gebied die na de omwenteling in Oost-Duitsland plaatsvond, daar tot buitensporige tarieven voor afvalwaterzuivering leidde en ondertussen een echt vestigingsnadeel is. Ook daar werden projecten uitgevoerd die gebaseerd waren op onrealistische groeiverwachtingen, maar ook op een onjuiste toepassing van grootschalige structuren op plattelandsgebieden.

2.3.2.6 De zeer hoge tarieven voor afvalwaterzuivering, die het gevolg zijn van misplaatste oplossingen, zijn in tweeërlei opzicht schadelijk voor de economische ontwikkeling van de betrokken regio's: enerzijds kan het geld dat voor deze hoge tarieven besteed moet worden, voor de economische ontwikkeling op andere gebieden bestemd worden, anderzijds bestaat het risico dat vooral bedrijven die veel water verbruiken van vestiging afzien vanwege deze hoge tarieven.

2.3.2.6.1 Volgens een ondertussen in de deelstaat Thüringen opgericht overkoepelend verband van burgerinitiatieven tegen dure projecten voor afvalwaterzuivering exploderen de kosten bij waterleiding- en rioleringsbedrijven, nadat de investeringen gedeeltelijk met middelen uit de Structuurfondsen werden gefinancierd. Zo heeft recentelijk de gemeente Friedrichsroda haar inwoners schriftelijk om een bijdrage gevraagd voor de aansluiting op het water- en rioleringsnetwerk ten bedrage van meer dan 10 000 EUR, in één geval zelfs van 99 000 EUR⁽¹⁾. De burgers, die ooit met hoge investeringssubsidies warm zijn gemaakt voor de rioleringsplannen, reageren nu verontwaardigd op de extra kosten die destijds verzwegen werden.

2.3.2.7 Het EESC herinnert in dit verband aan de kritiek van de Europese Rekenkamer, die niet alleen melding maakt van te ruim opgezette afvalwaterprojecten, maar ook van incompe-

tente adviseurs, die dure projecten bijna als „doorsneeprojecten” verkopen.

2.3.2.8 Het voorbeeld Miroslawice (gemeente Trzebiatow aan de Oostzee) toont aan dat de door het EESC geveesde herhaling van de genoemde slechte planning reëel is en de door de Rekenkamer aangehaalde voorbeelden geen uitzondering zijn. Dit kan dan ernstige gevolgen hebben, ook voor de toepassing van adequate technologieën. In Trzebiatow werd subsidie gebruikt voor een veel te grote afvalwaterzuiveringsinstallatie. In de deelgemeente Miroslawice wilde de Duitse federale milieustichting een demonstratieproject subsidiëren voor de bouw van een milieuvriendelijke zuiveringsinstallatie waarvan de technologie speciaal voor kleine steden aan de Oostzeekust is ontwikkeld. Na twee jaar voorbereiding van het project is de deelgemeente, ondanks toestemming van de gemeente en een intussen verkregen bouwvergunning, uiteindelijk uit het project gestapt, omdat geconstateerd is dat de kort daarvoor gebouwde centrale zuiveringsinstallatie in Trzebiatow vanwege de te grote omvang dringend aansluiting van andere plaatsen nodig heeft om efficiënter te functioneren. Het project voor de toepassing en demonstratie van een decentrale, adequate oplossing voor afvalwaterzuivering is dan ook komen te vervallen.

2.3.3 Voorbeeld zuiveringsslibbehandeling:

2.3.3.1 Nood maakt vindingrijk, zegt het spreekwoord. De beheerder van zuiveringsinstallaties in de gemeente Zambrow (noordoost Polen) beschikte (tot nu toe) niet over de middelen voor een technische installatie voor de behandeling van zuiveringsslib. Zijn oplossing: deels composteert hij het zuiveringsslib, waarvoor hij compostwormen gebruikt, die hij als „zijn trouwste en effectiefste medewerkers” bestempelt. Het slib wordt gedeeltelijk op rietplaten in de zuiveringsinstallatie aangebracht, die zich tot ware natuurparken hebben ontwikkeld. De compost vindt bij de bevolking en landbouwers gretig aftrek vanwege de bodemverbeterende eigenschappen⁽²⁾. De verwerkingkosten voor het slib bedragen in Zambrow slechts 5 % van de kosten in installaties die zuiveringsslib met technische oplossingen behandelen en verwijderen. Bovendien – ook een onderdeel van de „adequaatheid” – is in dit geval van doorslaggevend belang dat het slib niet met schadelijke stoffen in aanraking is gekomen (wat wel voor veel plattelandsgebieden in de nieuwe lidstaten geldt). Gevolg is dat Zambrow de laagste kosten voor afvalwaterzuivering in de regio heeft. Maar hoewel de gemeente over een doeltreffende en goedkope installatie voor afvalwaterzuivering en slibbehandeling beschikt, komt de door de beheerder zelf ontwikkelde oplossing slechts sporadisch als model in de schijnwerpers te staan.

⁽²⁾ Het EESC beseft dat er problemen kleven aan het gebruik van zuiveringsslib op landbouwgrond. Zeer vaak moet het gebruik vanwege het gehalte schadelijke stoffen strikt verboden worden. Zie voor het zuiveringsslibvraagstuk in het algemeen het advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel tot wijziging van Richtlijn 86/278/EEG van de Raad betreffende zuiveringsslib dat in de landbouw wordt gebruikt”, PB C 14 van 16.1.2001, blz. 141-150.

⁽¹⁾ Thüringische Landeszeitung/Eisenacher Presse van 24.10.2003.

2.3.3.2 Het EESC wijst erop dat er uitgerekend voor plattelandsgebieden zeer goed toepasbare (adequate) zuiveringstechnieken zijn, waarbij helemaal geen zuiveringsslib ontstaat, bijv. in zuiveringsinstallaties met planten.

Verdere voorbeelden

2.3.4 Als verdere voorbeelden voor adequate milieutechnologieën kunnen – zonder ook maar enige aanspraak op volledigheid te willen maken – bijvoorbeeld decentrale installaties voor de opwekking van energie aangehaald worden.

2.3.5 Duitsland, dat sinds enkele jaren meer en meer aandacht schenkt aan de toepassing van regeneratieve en dus CO₂-neutrale energie, kan als voorbeeld gelden voor de manier om adequate milieutechnologie, milieubelangen en werkgelegenheid tegelijkertijd in een win-winsituatie te combineren.

2.3.6 In Duitsland wordt tegenwoordig meer staal gebruikt voor de bouw van windturbines dan voor scheepsbouw. In sommige gebieden met zwakke structuren, bijv. Oost-Friesland, zijn dankzij windenergie enkele duizenden (!) nieuwe arbeidsplaatsen gecreëerd.

2.3.7 Voor landbouwers in Duitsland is de bouw en het beheer van biogasinstallaties als nieuwe bron voor extra inkomsten steeds interessanter geworden. Scholen en andere openbare gebouwen worden steeds meer met lokaal opgewekte regeneratieve energie, bijv. houtsnippers, verwarmd – en niet met traditionele fossiele brandstoffen zoals olie of gas, die van ver geïmporteerd worden. Alleen al in het „steenkoolland” Noordrijn-Westfalen zijn ondertussen meer dan 1 000 verbrandingsinstallaties voor pallets geplaatst, wat niet alleen het milieu ten goede komt, maar ook nieuwe arbeidsplaatsen oplevert.

2.3.8 Voor een installatie voor houtsnippers, waarmee in een kleine stad bijvoorbeeld het stadhuis, een scholencomplex, een bejaardentehuis en een ziekenhuis kunnen worden verwarmd, zijn al gauw 3, 4 of zelfs 5 boeren nodig om in het bos zwak hout te verzamelen, te verhakselen en naar de installatie te brengen.

2.3.9 In landen als Oostenrijk of in de Scandinavische landen is eveneens sprake van een opleving in de bouw en het beheer van installaties voor houtpallets; in de toetredingslanden echter zijn er nog nauwelijks installaties voor regeneratieve energie.

3. Lering trekken uit de voorbeelden

3.1 Het EESC beveelt de Commissie aan om in het kader van haar voorgenomen strategie ter bevordering van milieutechnologieën eens nader te onderzoeken waarom adequate milieutechnologieën zo verschillend worden toegepast. Vanzelfsprekend beseft het Comité dat met name aan de economische randvoorwaarden voldaan moet zijn. Juist in landen met een nog steeds gesubsidieerde koleneconomie, waarin te weinig steun is voor alternatieve energievormen (zie Polen), zijn zelfs maatregelen om energie te besparen tot op zekere hoogte niet renderend.

3.2 Behalve het ontbrekende wettelijke kader moeten hier vooral ook de naar verhouding slechte financieringsvoorwaarden worden genoemd. Bij rentetarieven tot 20 % zijn investeringen voor een deel niet altijd op korte termijn rendabel, ondanks velerlei mogelijkheden voor energiebesparing. Daarbij kunnen (particulier gefinancierde, fondsgebonden enz.) contracten een grote rol spelen; deze zouden meer gestimuleerd moeten worden.

3.3 Het is – ook in verband met de bevordering van een duurzame ontwikkeling – in het belang van de Commissie om de tekorten, die nu nog de toepassing van adequate milieutechnologieën in de weg staan, vast te stellen en ertoe bij te dragen hieraan iets te doen.

3.4 Daarbij dient de blik overigens niet beperkt te blijven tot de toetredingslanden: er moet zeker ook naar de huidige lidstaten worden gekeken. Dan blijkt dat er naast de economische randvoorwaarden nog andere factoren in het spel zijn. Het EESC heeft bij zijn werk met verbazing geconstateerd dat binnen de EU bij nagenoeg gelijke uitgangssituaties in de diverse lidstaten adequate milieutechnologieën op zeer uiteenlopende wijze worden toegepast. In Griekenland bijvoorbeeld heeft tegenwoordig bijna ieder huis een installatie voor zonne-energie (voor warm water, en steeds meer ook voor elektriciteit) op het dak, terwijl dergelijke installaties in Italië of Spanje aanmerkelijk minder voorkomen.

3.5 Ook al staan in Polen of andere LMOE-landen zulke initiatieven nog in de kinderschoenen, het land profiteert toch al van de toenemende toepassing van adequate, decentrale milieutechnologie in de EU-landen. In Polen zijn inmiddels enkele installaties voor de productie van houtpallets in bedrijf genomen die vrijwel uitsluitend voor de export naar Zweden, Finland en Oostenrijk werken.

3.6 Het EESC wil benadrukken dat in dit verband niet alleen de klassieke, maar ook de aangepaste technologieën op op het eerste gezicht niet direct verwante gebieden tegen het licht moeten worden gehouden: ook deze kunnen immers in het kader van milieu- en regionaal beleid zeer positieve gevolgen hebben.

3.7 Zo zijn kleine kaas- en zuivelbedrijven - in veel lidstaten gewoonweg het toonbeeld van regionale specialiteiten en regionale identiteit - in Polen nog onbekend. Volgens vertegenwoordigers van de overheid zou de bouw en exploitatie van kleine kaasmakerijen zelfs indruisen tegen de EU-voorschriften. Dergelijke decentrale bedrijven zijn echter niet alleen van belang voor de lokale landbouw en het lokale bedrijfsleven: indirect dragen zij bij tot de stabilisatie van regionale economische kringlopen, de landbouwproductie en dus ook tot het natuur- en milieubehoud.

3.8 Het is een misverstand om op grond van deze voorbeelden te menen dat het EESC gekant is tegen grootschalige technische oplossingen op het gebied van milieutechnologie. Ongetwijfeld kunnen zulke oplossingen soms adequate oplossingen zijn. Wanneer men bedenkt dat Boedapest goed is voor de helft van de milieubelasting van de Donau in Hongarije, kan en wil men een grote zuiveringsinstallatie niet tegenhouden. Eerder wil het EESC erop wijzen dat gezocht moet worden naar een voor de plaatselijke omstandigheden optimale oplossing om

- te vermijden dat financiële middelen verkeerd worden gealloceerd;
- zinvolle maatregelen te treffen voor de lokale bevolking en voor de lokale economie;
- duurzame ontwikkeling door adequate milieutechnologieën te stimuleren, die het verbruik van energie en grondstoffen in hoge mate kunnen terugdringen en die bijdragen aan groei en het creëren van arbeidsplaatsen.

3.9 Het EESC wil daarom enigszins waarschuwen voor een hier en daar te bespeuren „fascinatie” voor grote projecten, die in de LMOE misschien nog zal toenemen, als er in de komende jaren nog meer financiële middelen ter beschikking komen. Het EESC streeft er niet naar om iets „te verhinderen”, maar eerder om iets in goede banen te leiden.

3.10 Het Comité ziet met lede ogen aan dat het in de toetredingslanden ontbreekt aan brede kennis van adequate technologie en dat de (toch al weinige) ingenieurbureaus en de vergunningverlenende instanties de voorkeur geven aan grootschalige technische oplossingen - zelfs ook wanneer zulke oplossingen geen zin hebben. Dit resulteert vaak in aanzienlijk duurdere investeringen, wat voor de ingenieurbureaus tastbaar

positieve gevolgen voor de honoraria heeft. Bovendien meent men met „traditionele” technologie, gelet op de te verwezenlijken milieu-effecten, op „safe” te spelen.

3.11 Ook de overheden laten zich vaak door dit argument leiden - van de EU-Commissie tot de gemeentelijke overheid. Concentratie op enkele grote projecten brengt bovendien minder administratieve rompslomp met zich mee - beginnend in Brussel ontbreekt het dikwijls aan mankracht om te kiezen voor adequate, vaak technisch minder ingrijpende oplossingen. Dat de economische kosten van deze handelwijze een veelvoud bedragen van de kosten van meer personeel, lijkt niemand te interesseren. Voorts is voor grootschalige installaties vaak helemaal niet veel subsidie nodig, daar zich, anders dan bij kleine en middelgrote gemeenten het geval is, sneller particuliere investeerders aandienen.

3.12 In de voorheen sterk centraal geleide toetredingslanden is het zeker ook van belang dat hier en daar nog het geloof in centrale, uniforme oplossingen voortleeft.

3.13 De besproken voorbeelden tonen aan dat met adequate, kleine of middelgrote technologie voor de bestrijding van lokale milieuverontreiniging en met minder financiële inspanningen dezelfde, soms zelfs betere resultaten te behalen zijn. Zulke adequate technologieën zijn

- in de planningsfase deels zeker ingewikkelder en kostbaarder,
- in de investeringsfase meestal goedkoper, wat het mogelijk maakt om met hetzelfde geld meer installaties te bouwen en dus milieuverontreiniging beter te lijf te gaan,
- in het onderhoud aanmerkelijk goedkoper, wat de lokale bevolking kostenbesparingen oplevert; het „uitgespaarde” geld kan voor andere, de economie stimulerende initiatieven worden gebruikt (!);
- en komen ook de plaatselijke werkgelegenheid in het MKB ten goede, terwijl omvangrijke technische projecten vaak alleen maar door gespecialiseerde ondernemingen kunnen worden uitgevoerd; dit is winst voor de lokale en regionale economie.

3.14 Adequate, goedkope oplossingen hebben echter vreemd genoeg met een eerder negatief imago te kampen.

(!) In de plattelandstad Kamieniec in het West-Poolse district Grodzisk Wielkopolski zijn in plaats van één centrale zuiveringsinstallatie in totaal 917 aparte installaties gepland. Zowel de investerings- alsook de exploitatiekosten liggen daardoor naar verwachting circa 60 % lager dan bij één centrale installatie (W. Halicki, Zielona Góra, 2003).

4. Tekortkomingen en belemmeringen – en hoe ze kunnen worden bestreden

4.1 In de komende jaren zullen er dus omvangrijke steunmiddelen naar de toetredingslanden vloeien om investeringen in het milieu te stimuleren. De besteding hiervan zal voornamelijk afhangen van de besluiten die in deze landen worden genomen.

4.2 Het EESC weet dat de EU geen bezwaar zal aantekenen, als in de nieuwe lidstaten de toepassing van adequate milieutechnologie overwogen wordt. Maar dat is niet genoeg. Het Comité acht een actieve deskundige en financiële stimulering geboden.

4.3 Volgens het EESC is er pas daadwerkelijk kans op een ruimere toepassing van dergelijke technologieën door

- bestrijding van het schrijnende gebrek aan kennis omtrent de mogelijkheden die adequate milieutechnologie biedt, door een omvangrijke overdracht van know-how;
- publicatie van goede voorbeelden en bouw van demonstratie-installaties;
- scheppen van passende wettelijke en economische randvoorwaarden;
- verbetering van financieringsvoorwaarden en -mogelijkheden, eventueel door het opzetten van een bijzonder fonds;
- de verantwoordelijken op alle beleidsniveaus de mogelijkheid te bieden om alternatieve voorstellen op hun toepasbaarheid en compatibiliteit met de desbetreffende Europese (en nationale) wetgeving te toetsen, en
- de sociale partners en de maatschappelijke organisaties hierbij te betrekken ter bevordering van de burgerzin.

Bevordering van kennis en besef van adequate milieutechnologie

4.4 Besluiten inzake milieu-investeringen zullen in de toekomst steeds meer op lokaal niveau genomen moeten worden. Besluitvormers, met name in kleinere gemeenten, die nauwelijks over deskundig personeel beschikken, zijn voor de planning en de uitvoering van de investering bijna altijd aangewezen op externe expertise. De in de arm genomen ingenieurbureaus ontbreekt het soms aan kennis, maar soms zijn ze ook onwillig om beter aangepaste, goedkopere, sociaal of vanuit milieubeleid betere oplossingen dan „de stand der techniek” aan te bieden. Tot slot worden hun prestaties doorgaans berekend op grond van de omvang van het project; of het om de duurzaamste of om de op de lokale omstandigheden optimaal afgestemde oplossing gaat, is niet van belang.

4.5 Niet zelden onderhouden planologen ook contact met bouwondernemingen of aanbieders van techniek. Het belang van planologen, economie, maar ook van de politiek bij groot-schalige „doorsneeprojecten” moet niet onderschat worden: de honoraria van architecten en ingenieurs zijn daarop net zozeer gericht als het belang van de bouwindustrie bij grote opdrachten. Uitspraken zoals die van een fabrikant van afvoerleidingen tegen een jonge technicus: „Natuurlijk verdient u bij elke meter mee!” zijn geen uitzondering. En het te verwachten spektakel van een officiële openingsplechtigheid voor een omvangrijk project met de media is voor een willekeurig gemeentebestuurder hoogstwaarschijnlijk aanlokkelijker dan de uitvoering van 20, 50 of 100 nauwelijks opgemerkte kleine projecten.

4.6 Vaker dan verwacht gebeurt het dat bewust of onbewust onjuiste informatie verstrekt wordt. Bij het EESC zijn bijvoorbeeld gevallen bekend waarin de politieke besluitvormers erop gewezen werden dat de EU-wetgeving geen andere mogelijkheid zou toestaan dan de bouw van een centrale zuiveringsinstallatie waarop de deelgemeenten moeten worden aangesloten. Ook al gaat het hier natuurlijk om verkeerde informatie, het geeft ook aan dat er een gebrek aan kennis is.

4.7 Hieraan kunnen nog andere, deels praktische, deels psychologische aspecten worden toegevoegd: volgens de „stand der techniek” bouwen is vaak heel eenvoudig, dat gebeurt aan de tekentafel in het ingenieurbureau. Decentrale, adequate oplossingen vergen vaak meer planning, veel meer detailkennis en een groot doorzettingsvermogen – terwijl er een geringere beloning tegenover staat. Maar wie wil er nu een lastige weg bewandelen, als de weg van de minste weerstand lucratiever is? Met de aangeboden grootschalige technische oplossingen spelen planologen en de verantwoordelijke politici „op safe”. Kleinschalige alternatieven, die vaak eerder gezien worden als „slecht”, primitief en onveilig, wekken niet zo snel vertrouwen. Hoe kan (zie het voorbeeld Zambrow in par. 2.3.3) een eenvoudige beheerder van een zuiveringsinstallatie nu iets ontwikkelen waar ingenieurs niet op (willen) komen?

4.8 Volgens het EESC is het heel belangrijk om zowel besluitvormers in de politiek als ingenieurbureaus te informeren en bij te scholen. Het zou niet onverstandig zijn als de Commissie bijvoorbeeld oprichting van onafhankelijke „kenniscentra voor adequate technologieën” in de toetredingslanden zou overwegen. Deze centra zouden zich dan kunnen richten op de overdracht van de nodige know-how, advisering van gemeentelijk bestuurders, maar ook van het maatschappelijk middenveld. Zo zouden zij dus min of meer de vraag naar adequate milieutechnologie kunnen stimuleren. Eventueel zouden zij ook een rol kunnen vervullen in het beheer van speciale stimuleringsfondsen (zie par. 4.16 e.v.).

4.9 Een Europese databank, die het Europees Milieuagentschap mede zou kunnen opbouwen en onderhouden, en waarin goedkope, adequate milieutechnologieën zijn vermeld die volgens de EU deugdelijk zijn gebleken en zodoende een soort „keurmerk” krijgen, zou de taak van de kenniscentra verlichten. De „leidraad voor alternatieve procédés voor afvalwaterzuivering”, die het DG Milieu heeft gepubliceerd, kan als een stap in deze richting worden opgevat.

4.10 Niets heeft meer effect en is voor het wegnemen van wantrouwen ten aanzien van adequate milieutechnologieën zinvoller dan het inspecteren van praktijkvoorbeelden. De burgemeester van Sokoly (zie par. 2.3.2.3) zette de afvalwaterplanning, waarbij de deelgemeenten op een centrale installatie zouden worden aangesloten, stil toen hij zelf had kunnen zien hoe alternatieven in de praktijk werken⁽¹⁾.

4.11 Volgens het EESC dienen derhalve het aanbod en de overdracht van adequate technologie zelf ook „adequaat” te zijn; met name moeten zij gecombineerd worden met maatregelen om een consensus tot stand te brengen, die niet altijd en onmiddellijk onder de bevolking en de plaatselijke bestuurders aanwezig is.

4.12 Daarom dienen er voorlichtings-, raadplegings- en deelnametrajecten te worden opgezet die de sociaal-economische actoren en de bevolking bij de zaak betrekken.

4.13 Misschien is het ook nuttig partnerschappen te bevorderen tussen regio's en/of gemeenten in de EU die interessante ervaringen hebben opgedaan met de toepassing van adequate technologie en regio's en/of gemeenten in de nieuwe lidstaten die op het punt staan voor dergelijke (of ook alternatieve) oplossingen te kiezen. Voorts zou er een zekere prioriteit moeten worden verleend aan projecten, in het kader van Interreg of andere communautaire programma's, waarvan bevordering van adequate milieutechnologie integraal deel uitmaakt.

4.14 In het momenteel in de steigers staande Europese actieplan voor milieutechnologieën wordt uiteengezet hoe obstakels moeten worden opgeheven die de verspreiding van EU-milieutechnologie belemmeren. Passende scholingsprogramma's en bezoeken zijn zeker een initiatief dat het EESC zou toejuichen. Maar ook de uitvoering is daarbij van belang. Dergelijke programma's met bezoeken moeten er immers niet per definitie op gericht zijn om uitsluitend de zinvolste oplossingen te demonstreren. Niet zelden staan eerder zuiver commerciële aspecten op de voorgrond.

Financiële aspecten

4.15 Terecht merkt de Commissie op dat zij in het algemeen adequate milieutechnologie niet van ondersteuning uitsluit. Wèl is het zo dat bijvoorbeeld projecten, om in aanmerking te

⁽¹⁾ Naar aanleiding van een project van de Duitse federale milieustichting, het federale ministerie van milieu en de milieuorganisatie Euro-natur.

komen voor financiering uit het Cohesiefonds een minimale investeringsomvang van 10 miljoen EUR moeten hebben. Veel uiterst doeltreffende kleine projecten vallen derhalve buiten de boot en missen de subsidiëring van maximaal 85 % van het investeringsbedrag.

4.16 Uit de analyse van de subsidiepraktijk tot nu toe komt ondubbelzinnig naar voren dat grote steden een streepje voor hadden. Op het eerste gezicht valt dit wel te begrijpen: met omvangrijke investeringen konden daar evenzo omvangrijke, welomschreven milieuverbeteringen verwezenlijkt worden. Voorts is volgens de afvalwaterrichtlijn behandeling van afvalwater in grote steden een prioriteit. Daarnaast dienen echter ook suggesties voor de bevordering van adequate technologieën te worden bepaald, aangezien de koers van de investeringen van morgen vandaag wordt uitgezet.

4.17 Het is het EESC zeker bekend dat uit het Cohesiefonds niet alleen projecten in grote steden worden gefinancierd worden, maar bijv. ook de uitvoering van installaties voor afvalwaterbehandeling op kleinere schaal. Bundeling van kleinere projecten is dus denkbaar, maar komt nog maar zelden voor. Aangezien het besluit over subsidiëring met middelen uit het Cohesiefonds in Brussel valt, beveelt het Comité aan om bij de aanvragen voor subsidie een controleerbare berekening te voegen van de kosten (investerings- en follow-upkosten) van centrale, semicentrale en decentrale technische voorzieningen. Door de aanvragers aan te zetten om tenminste in grote lijnen naar alternatieven te kijken, zouden in de investeringsfase heel wat middelen bespaard kunnen worden en hoge follow-upkosten kunnen worden vermeden.

4.18 Polen kent diverse financieringsmogelijkheden voor milieumaatregelen, in principe ook voor geringe investeringen: het nationale, de regionale en deels lokale fondsen voor milieubescherming, het ecofonds⁽²⁾ e.a. Voortaan zullen de middelen uit deze fondsen steeds meer gebruikt worden voor mede door de EU gefinancierde projecten. In de praktijk betekent dit waarschijnlijk dat het er voor adequate milieutechnologie financieel niet eenvoudiger op wordt, ook al levert ze sneller rendement op en brengt ze op lange termijn de minste follow-upkosten met zich mee.

4.19 Het EESC stelt daarom voor om de mogelijkheid te bezien of betalingsverplichtingen kunnen worden aangegaan die specifiek bestemd zijn voor investeringen in adequate technologie. Zo zou een zeker percentage van de middelen van het Cohesiefonds gereserveerd kunnen worden voor projecten onder een bepaald investeringsplafond. Het spreekt vanzelf dat de zo gefinancierde projecten dan weliswaar niet meer afzonderlijk door de Commissie kunnen worden goedgekeurd, maar voor de verspreiding van de filosofie achter adequate technologie zou een dergelijk speciaal fonds alleszins een mijlpaal zijn.

⁽²⁾ Dit fonds wordt gevoed met middelen uit bilateraal gegarandeerde kwijtschelding van schulden en zal nog tot 2010 bestaan.

4.20 Binnen het EESC is tijdens het opstellen van dit advies ook een wens van onder anderen de voormalige president van de Europese Rekenkamer, B. Friedmann, opnieuw ter sprake gekomen, te weten de gedachte om uit EU-steunprogramma's geen subsidies à fonds perdu meer toe te kennen, maar (laag-rentende of zelfs renteloze) kredieten ⁽¹⁾ te verstrekken.

4.20.1 De subsidiepraktijk tot nu toe heeft immers tot gevolg dat bijvoorbeeld de bouw van zuiveringsinstallaties in sommige gemeenten gesteund, maar in andere – vanwege de schaarse middelen – niet gesteund wordt. Dit leidt in beginsel tot onrechtvaardigheid. Voor de milieusector betekent dit dat momenteel uitgerekend (de armere) gemeenten op het platteland op grond van de subsidiepraktijk vergeleken bij de (meestal rijkere) steden verder achterop raken.

4.20.2 Zouden de middelen echter niet als subsidie, maar als kredieten uit een revolverend fonds worden toegekend, dan zouden er niet alleen potentieel meer projecten in aanmerking komen. Bijkomend voordeel is dat met geleend geld wellicht voorzichtiger en verantwoordelijker wordt omgesprongen dan met subsidies.

4.20.3 Een dergelijke herstructurering van steunprogramma's in Polen zou bijvoorbeeld problemen kunnen opleveren in verband met de schuldenlast van de gemeenten. De enorme omvang is nu al vaak een obstakel voor de voorbereiding van investeringen voor de uitvoering van EU-voorschriften op lokaal niveau. In 2001 bedroeg de schuldenlast van autonome overheden in Polen 12,3 miljard Zl (3 miljard EUR) en in 2002 15,4 miljard Zl (ca. 4 miljard EUR). De schulden lijken dus toe te nemen en dat betekent dat veel gemeenten het wettelijk toegestane plafond hebben bereikt en geen kredieten meer kunnen opnemen.

4.21 Voor particuliere investeringen in adequate technologie (bijv. maatregelen voor energiebesparing, uitbreiding van regeneratieve energie, alternatieve bouwmaterialen en -constructies) zou zo'n revolverend speciaal fonds voor renteloze of laagrentende leningen een interessant alternatief kunnen zijn. Onderbrenging van deze leningen bij de voorgestelde „kenniscentra” verdient serieuze aandacht.

4.22 Om aanvullende financiële middelen aan te boren, kan gedacht worden aan deelname van de particuliere sector aan publieke dienstverlening (publiek-private partnerschappen - PPP).

4.23 Aan PPP-modellen kleven echter niet alleen voordelen, maar ook risico's. Een onevenwichtig model kan bijvoorbeeld tot aanzienlijke prijsstijgingen leiden. In de Hongaarse hoofdstad Boedapest raakten na ongehoorde prijsverhogingen van meer dan 200 % de betrekkingen tussen de particuliere concessiehouders en de gemeenteraad ernstig verstoord.

5. Samenvatting

5.1 In de context van een duurzame ontwikkeling is milieutechnologie van groot belang voor de terugdringing van milieubelasting.

5.2 Om een verkeerde allocatie van middelen te voorkomen, moet er heel goed op worden gelet dat steeds de oplossing wordt gekozen die optimaal bij de desbetreffende situatie past.

5.3 Adequate oplossingen mogen dan deels meer planning vergen, in de investerings- en exploitatiefase kunnen echter omvangrijke bedragen worden bespaard en meer vaste arbeidsplaatsen worden gecreëerd. De bespaarde middelen kunnen zowel publieke instanties als particulieren ten goede komen. Adequate milieutechnologie is derhalve in de huidige situatie de aangewezen weg.

5.4 Adequate technologie is in de toetredingslanden, net zoals in de huidige lidstaten vaak echter te onbekend en wordt veel te weinig toegepast. Oorzaken zijn o.a. het enorme gebrek aan kennis en de vraag of met alternatieve technologie ook wettelijk aan de voorschriften kan worden voldaan.

5.5 Het EESC beveelt de Commissie aan zich intensief te verdiepen in dit vraagstuk in het kader van de tenuitvoerlegging van het actieplan voor de bevordering van milieutechnologie. Onder andere door het opzetten van kenniscentra voor adequate technologie in de toetredingslanden zou kunnen worden begonnen het gebrek aan kennis te lijf te gaan.

5.6 De subsidie zou deels in een fonds terecht moeten komen waaruit hoofdzakelijk kleine projecten worden gefinancierd. Het Cohesiefonds, dat projecten slechts subsidieert bij een omvang van minstens 10 miljoen EUR, steunt adequate oplossingen te weinig. Wie een verzoek indient voor steun van het Cohesiefonds zou er goed aan doen te vermelden waarom juist de voorgestelde technologie werd gekozen en welke alternatieven van de hand zijn gewezen.

Brussel, 31 maart 2004

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

R. BRIESCH

⁽¹⁾ „Finanzkontrolle im Dienste der europäischen Idee”, toespraak van B. Friedmann, naar aanleiding van de uitreiking van de prijs „Europäischer Bulle” 2001 van de Europese bond van belastingbetalers.