

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de kandidaat-lid-staten in Midden- en Oost-Europa inzake de uitbreiding van de Gemeenschap en het milieu: 'een strategie met het oog op de toetreding van de kandidaat-lid-staten in Midden- en Oost-Europa'”

(1999/C 40/07)

De Commissie heeft op 28 mei 1998 besloten om het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De Afdeling „Externe betrekkingen”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 17 november 1998 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Gafo Fernández.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 359e Zitting van 2 en 3 december 1998 (vergadering van 2 december) het volgende advies uitgebracht, dat met 97 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De Commissie geeft in haar Mededeling aan welke milieuproblemen de toetreding van de Midden- en Oost-Europese kandidaat-lid-staten met zich zal brengen en op welke manier de Unie deze problemen te lijf kan gaan.

1.2. Zij beschrijft twee grote „horizontale” uitdagingen (institutionele en wetgevingsaspecten) en vijf sector-specifieke uitdagingen (luchtkwaliteit, afvalstoffen, waterkwaliteit, beheersing van industriële verontreiniging en risicobeheer, nucleaire veiligheid). Zij besluit haar overzicht met een raming van de enorme kosten die gemaakt moeten worden om de vereiste aanpassingen door te voeren.

1.2.1. De kandidaat-lid-staten moeten hun wetgeving aanpassen aan die van de Unie, maar er bestaat geen adequate strategie om beide wetgevingen stelselmatig met elkaar te kunnen vergelijken. Ook kan zich in dit verband een gebrek aan juridische deskundigheid voordoen.

1.2.2. Voorts moeten de kandidaat-lid-staten hun bestuursstructuur perfectioneren en verder uitbouwen, teneinde de noodzakelijke wetten te kunnen uitvaardigen en er vervolgens op te kunnen toezien dat deze correct worden toegepast. Dit is op zich al geen eenvoudige opgave, die nog extra wordt bemoeilijkt doordat verschillende ministeries van de centrale overheid bij dit werk moeten worden betrokken en doordat rekening moet worden gehouden met milieubevoegdheden die aan regionale en lokale overheden zijn overgedragen.

1.2.3. Op het gebied van luchtverontreiniging moeten twee soorten problemen worden aangepakt: de emissies door grote installaties en de immissie in stadsagglomeraties.

1.2.4. Wat de afvalstoffenproblematiek betreft, lijken de voorbereidende werkzaamheden de laatste tijd goed te zijn opgeschoten. Dit neemt niet weg dat er nog steeds aanzienlijke problemen bestaan, b.v. op het gebied van de verwijdering en de verwerking van huishoudelijk en industrieel afval.

1.2.5. Op het vlak van watervervuiling is hét grote probleem de sterke nitraatverontreiniging door het gebruik van meststoffen in de landbouw. Op het gebied van de kwaliteit van het drinkwater zijn aanzienlijke vorderingen gemaakt.

1.2.6. Bij de beheersing van industriële verontreiniging en de tenuitvoerlegging van de Seveso-richtlijn is relatief weinig vooruitgang geboekt. Daarbij komt dat er in ieder land streken zijn waar sterk vervuilende industrieën zijn geconcentreerd. Het is absoluut noodzakelijk dat de Richtlijn inzake geïntegreerde bestrijding van verontreiniging in deze landen wordt toegepast.

1.2.7. Wat nucleaire veiligheid en stralingsbescherming betreft, zijn de betrokken landen al goed gevorderd met de aanpassing van hun wetgeving. Het is echter hoog tijd dat ook wordt gezorgd voor de nodige middelen — onder meer administratieve structuren en personeel — om die wetgeving daadwerkelijk te kunnen toepassen en erop te kunnen toezien dat de voorschriften ook worden nageleefd.

1.3. Met het oog op bovengenoemde uitdagingen worden er in de Commissiemededeling vier concrete acties voorgesteld:

- afbakening van de gebieden die prioritair maatregelen behoeven;
- vaststelling van de doelstellingen die op het moment van toetreding bereikt moeten zijn;
- vaststelling van tijdschema's voor overname van het gehele milieu-acquis van de EU;
- ervoor zorgen dat bij alle nieuwe investeringen het milieu-acquis wordt nageleefd.

1.4. Bij de vaststelling van de prioritaire gebieden moet worden uitgegaan van een analyse van de specifieke situatie in ieder land, waarbij niet alleen moet worden nagegaan of het land in kwestie al over de vereiste wetgeving beschikt, maar ook of de overheden er in staat zijn de naleving van die wetgeving af te dwingen. De Commissie heeft de wetgevingen van de kandidaat-lid-staten in 1997 al een eerste keer doorgelicht en getoetst aan de communautaire regelgeving („screening”). Ter aanvulling hierop zal nu nader onderzoek worden

gedaan naar de economische gevolgen van toepassing van het acquis in elke kandidaat-lid-staat en zal de Unie de kandidaat-lid-staten helpen bij het integreren van de milieudimensie in hun beleid.

1.5. Ter wille van de economische doelmatigheid dringt de Commissie er bovendien bij deze landen op aan erop toe te zien dat bij alle nieuwe investeringen reeds de communautaire wetgeving wordt nageleefd. Ten slotte pleit zij ervoor dat de kandidaat-lid-staten onafhankelijke nucleaire-veiligheidsinstanties in het leven roepen waarvan de technische deskundigheid buiten kijf staat.

1.6. Een en ander dient te resulteren in een nationaal programma voor de overname van het communautaire milieu-acquis, waarin duidelijke prioriteiten en tijdschema's moeten worden aangegeven.

1.7. De steun van de Unie is tot op heden gekanaliseerd via:

- het Phare-programma, in het bijzonder de zgn. „investeringsfaciliteit voor grootschalige infrastructuur” (LSIF);
- communautaire programma's als LIFE, Altener, SAVE en het vierde OTO-Kaderprogramma, alsmede financiële steunmaatregelen ter voorbereiding van de toetreding tot de Unie;
- EIB- en EBWO-leningen ⁽¹⁾.

1.8. Het is de bedoeling de steunverlening in de toekomst nog op te voeren. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van de LSIF (die in ieder geval al tot eind 1999 van kracht blijft), het ISPA en andere communautaire initiatieven, zoals Interreg. Ook zullen de kandidaat-lid-staten nauwer worden betrokken bij het duurzame-ontwikkelingsprogramma van het vijfde OTO-Kaderprogramma.

1.9. Voorts wordt beoogd om de overheden in de kandidaat-lid-staten via de dienst voor uitwisseling van informatie over technische assistentie van de Commissie (TAIEX) en het netwerk voor de tenuitvoerlegging en handhaving van de milieuwetgeving (IMPEL) en door nauwere samenwerking met het Europees Milieuagentschap beter in staat te stellen de nodige wetten uit te werken en toe te passen.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité steunt het voorstel van de Commissie om voor iedere kandidaat-lid-staat een afzonderlijke strategie voor de overname van het milieu-acquis uit te werken. Het is van oordeel dat aan dit voorstel een uitstekende analyse ten grondslag ligt en dat de Commissie haar plan zeer zorgvuldig heeft voorbereid.

2.2. De voorgestelde aanpak moet het mogelijk maken om, uitgaande van de specifieke situatie in ieder land, een aantal prioriteiten vast te leggen en in het licht daarvan adequate financiële en technische middelen beschikbaar te stellen.

2.3. Iedere strategie stoelt op de volgende elementen:

- tijdige omzetting van het acquis in nationaal recht; hoe urgent deze omzetting is, hangt af van de vraag wanneer het acquis van kracht moet zijn (zie paragraaf 2.6, waarin gesproken wordt over overgangperiodes);
- opleiding van ambtenaren op nationaal en eventueel ook op regionaal en lokaal niveau, al naargelang de verdeling van de bevoegdheden in het betrokken land, om ervoor te zorgen dat de (milieu)normen op de juiste wijze omgezet en toegepast worden;
- uitwerking van systemen voor het meten en registreren van gegevens over milieuverontreiniging, zowel wat emissie- als wat immissiewaarden betreft; dit is veelal dringend noodzakelijk en de Unie dient hiervoor dan ook bij voorrang financiële steun ter beschikking te stellen;
- onderbrenging van deze systemen in een nationaal netwerk, zodat de gegevens in gestandaardiseerde vorm aan de Europese Commissie in Brussel en aan het Europees Milieuagentschap kunnen worden overgedragen en bijgevolg kan worden nagegaan of de verplichtingen zijn nagekomen;
- organisatie van voorlichtingscampagnes om het bedrijfsleven, de lokale bestuurslichamen, de landbouwsector en alle andere betrokkenen op de hoogte te stellen van de gemaakte afspraken en van de termijnen die voor de tenuitvoerlegging daarvan zijn gesteld;
- opzetten van specifieke trainingsprogramma's om technici en werknemers binnen de verschillende economische sectoren en bij de lokale overheden te informeren over de implicaties van het communautaire milieubeleid en over de concrete gevolgen hiervan voor hun bedrijf of instelling;
- differentiëring van de rechtstreekse steun en van de EIB- en EBWO-leningen naar gelang van de inspanningen die het land in kwestie heeft geleverd om de vastgestelde prioriteiten te realiseren en de milieuvoorschriften voor industriële en infrastructuurinvesteringen na te leven (dit punt wordt verder uitgewerkt in paragraaf 2.8).

2.4. Het Comité is zich ervan bewust dat het acquis geen statisch gegeven is, maar zich voortdurend ontwikkelt: er komen steeds nieuwe terreinen bij en er worden steeds hogere eisen gesteld. Zo is b.v. de IAO-conventie betreffende de preventie van zware ongevallen (conventie nr. 174) momenteel nog lang niet door alle EU-lid-staten geratificeerd, maar mede dankzij de steun van het

⁽¹⁾ Zie met name het ESC-advies over het Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad tot oprichting van een Pretoetredingsinstrument voor structuurbeleid (ISPA): PB C 407 van 28.12.1998.

Comité voor dit soort verdragen⁽¹⁾ zou het kunnen dat dit op het moment van de toetreding van de kandidaat-lid-staten wél het geval is.

2.5. Het Comité vindt dat alle strategieën uiteindelijk zoveel mogelijk moeten worden gelijkgetrokken, zodat op het moment van de toetreding voor alle kandidaat-lid-staten dezelfde criteria gelden. Te denken valt met name aan de duur van de periode waarbinnen het acquis volledig moet zijn overgenomen. Alleen met gemeenschappelijke criteria kunnen concurrentiedistorsies tussen de kandidaat-lid-staten worden voorkomen.

2.6. Daarom acht het Comité het noodzakelijk dat bij de onderhandelingen over overgangsperiodes van onderstaande overwegingen wordt uitgegaan:

- de overgangsperiodes moeten zo kort zijn als technisch en economisch gezien mogelijk is, maar wel voldoende lang om de kandidaat-lid-staten in staat te stellen zich zonder al te grote problemen aan het acquis aan te passen;
- de overgangsperiodes zouden in principe voor alle kandidaat-lid-staten gelijk zijn, tenzij er dwingende redenen zijn om van dit principe af te wijken;
- conform dit algemene principe moeten voor elke specifieke richtlijn of verordening en op elk „terrein” (b.v. luchtverontreiniging, afvalstoffen, enz.) uniforme overgangsperiodes worden vastgesteld om ongewenste tijdelijke verschuivingen tussen de diverse verontreinigingsbronnen te voorkomen;
- de overgangsperiodes zouden iets langer kunnen zijn in gevallen waarin de vrije concurrentie op de interne markt niet rechtstreeks wordt gehinderd, zoals bij installaties voor de verwerking van huishoudelijk afval; als de vrije concurrentie daarentegen wél wordt belemmerd, d.w.z. als de concurrentieverhoudingen tussen bedrijven uit de kandidaat-lid-staten en bedrijven uit EU-landen of tussen bedrijven uit de kandidaat-lid-staten onderling worden scheefgetrokken, dan zouden overgangsperiodes alleen bij hoge uitzondering mogen worden ingesteld en bovendien zo kort mogelijk moeten zijn.

2.7. Voorts zou het goed zijn als de kandidaat-lid-staten, die al regelmatig over Commissievoorstellingen voor nieuwe milieuwetgeving en over de onderhandelingen hierover in de Raad worden geïnformeerd, deze informatie onverwijld zouden doorspelen aan hun ondernemingen, hun lokale en regionale instanties en hun bevolking in het algemeen, zodat deze zich alvast op de invoering van de regels in kwestie kunnen voorbereiden.

⁽¹⁾ PB C 102 van 24.4.1995.

Brussel, 2 december 1998.

2.8. Ter wille van de efficiency zou bij nieuwe productie-investeringen in de kandidaat-lid-staten — of het nu gaat om modernisering van verouderde installaties, uitbreiding van bestaande installaties dan wel de bouw van nieuwe installaties — al met alle communautaire milieuregels — ook die welke nog niet in de eigen wetgevingen zijn overgenomen — rekening moeten worden gehouden. De bedrijven in kwestie kunnen daar evenwel nog niet toe worden verplicht, tenzij de voorgenomen investeringen geheel of gedeeltelijk met EU-steun worden gefinancierd. Ook kan de naleving van deze aanbeveling indirect worden afgedwongen door geen overgangsregeling vast te stellen voor investeringen die na een bepaalde datum gedaan worden.

2.9. Volgens het Comité kan de toepassing van de communautaire milieuregels de welvaart en werkgelegenheid in de kandidaat-lid-staten ten goede komen, mits de lokale industrie de kans krijgt om de benodigde apparatuur en installaties te produceren of te bouwen. Daarom verzoekt het de Commissie om nader te bekijken of de kandidaat-lid-staten voldoende kennis en kunde in huis hebben en over voldoende getrainde en opgeleide werknemers en technici beschikken om dergelijke uitrustingsgoederen te kunnen produceren. In het licht van de resultaten van deze studie zou in het kader van de toetredingsstrategie financiële steun kunnen worden verleend voor regionale projecten die de kandidaat-lid-staten in staat moeten stellen om dergelijke goederen te produceren en naar andere kandidaat-lid-staten — of zelfs naar de Unie — uit te voeren. Op deze manier kunnen zij de met de toepassing van het milieu-acquis samenhangende kosten terugverdienen.

2.10. Het Comité is voorts van mening dat uit de aanpak van de problemen in de ene kandidaat-lid-staat soms lering kan worden getrokken voor het aanpakken van de problemen in de andere kandidaat-lid-staten of zelfs in de Unie zelf. Het zou dan ook graag zien dat de Commissie de vastgestelde problemen en de gekozen oplossingen zorgvuldig in kaart brengt.

2.11. Ten slotte wijst het Comité erop dat de kandidaat-lid-staten sommige problemen meer nog dan voorheen in regionaal verband moeten aanpakken. Te denken valt aan zaken als het beheer van waterwegen, bestrijding van grensoverschrijdende luchtverontreiniging, risicomangement in industriegebieden in de buurt van gemeenschappelijke grenzen en initiatieven inzake opleiding en bewustmaking van werkgevers, werknemers en de bevolking in het algemeen.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
B. RANGONI MACHIAVELLI