

SPECIAAL VERSLAG NR. 3/98

over de tenuitvoerlegging door de Commissie van het beleid en de acties van de EU op het gebied van de waterverontreiniging vergezeld van de antwoorden van de Commissie

(krachtens artikel 188 C, lid 4, tweede alinea, van het EG-Verdrag)

(98/C 191/02)

INHOUD

	Paragraaf	bladzijde
INLEIDING	1 - 10	3
HOOFDSTUK I – TENUITVOERLEGGING VAN DE RICHTLIJNEN	11 - 44	7
Omzetting van de richtlijnen in nationaal recht	12 - 15	7
Rapportage door de lidstaten	16 - 23	7
Vorderingen in het licht van de vastgestelde tijdschema's	24 - 44	8
Stedelijk-afvalwaterrichtlijn	24 - 28	8
Nitratenrichtlijn	29 - 37	9
Slibrichtlijn	38 - 44	10
HOOFDSTUK II – EU-UITGAVEN VOOR DE VERBETERING VAN DE WATER- KWALITEIT	45 - 56	11
Begrotingsuitvoering	45 - 51	11
Tekortkomingen in de gegevens	52 - 53	13
Ontbreken van gespecialiseerde gegevens	54 - 56	13
HOOFDSTUK III – CONTROLE OP DE TENUITVOERLEGGING VAN DE PROJECTEN	57 - 127	14
Overeenstemming met de stedelijk-afvalwaterrichtlijn	57 - 62	14
Resultaten van de projecten	63 - 101	15
Verouderde opzet van de projecten	64 - 68	18
Inachtneming van het probleem van hemelwater en industrieel afvalwater ...	69 - 77	18
Kosten van de projecten – geplande en werkelijke kosten	78 - 84	19
Vertragingen bij de tenuitvoerlegging van de projecten en het effect daarvan op de stijging van de kosten	85 - 91	20
Beheer van de projecten door de bevoegde autoriteiten	92 - 96	20
Slecht functioneren van de zuiveringsinstallaties	97 - 101	21
Het Communautair Initiatief Envireg	102 - 125	22
Moeilijkheden bij de tenuitvoerlegging van het CI Envireg	105 - 112	22
Netwerk voor technische bijstand „Ambiente e Regione” (AMBER)	113 - 119	24
Evaluatie achteraf van het Communautair Initiatief Envireg	120 - 125	25
Het LIFE-programma	126 - 127	26
HOOFDSTUK IV – DE KWESTIE VAN DE WATERLASTEN	128 - 134	26
Waterlasten	129 - 134	26
CONCLUSIES	135 - 141	27
TECHNISCHE BIJLAGE: Tabellen 1-9		29
Antwoorden van de Commissie		35

INLEIDING

Artikel 130 R van het EG-Verdrag verleent de Europese Unie de bevoegdheid om bepaalde doelstellingen na te streven met het oog op de verbetering van het milieu door vervuiling te beheersen, te verminderen en te voorkomen. Elk beleid dat gericht is op het verwerkkelijken van deze doelstellingen dient in overeenstemming te zijn met andere vormen van EU-beleid en dient deze te versterken, terwijl het beginsel dat de „vervuiler betaalt” normaliter van toepassing moet zijn.

2. De Commissie mag krachtens het Verdrag het initiatief nemen om richtlijnen voor te stellen die gericht zijn op de verwezenlijking van EU-doelstellingen op milieugebied. Zodra deze richtlijnen door de EU zijn vastgesteld moeten ze door de lidstaten worden omgezet in nationale wetgeving. Het uitblijven van actie binnen het in een richtlijn vastgelegde tijdschema stelt de lidstaat bloot aan een inbreukprocedure van de Commissie bij het Europese Hof van Justitie.

3. Een van de fundamentele doelstellingen van het milieubeleid van de EU is de vermindering van de watervervuiling en de verbetering van de waterkwaliteit. Sinds 1973 zijn circa 20 richtlijnen met betrekking tot aspecten van de waterkwaliteit vastgesteld. Drie van de belangrijkste richtlijnen over de vermindering van de watervervuiling zijn:

- a) de richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater⁽¹⁾. De doelstelling van deze richtlijn is dat in 2005 bijna alle agglomeraties in de EU met meer dan 2000 inwonerequivalenten (i.e.)⁽²⁾ voorzien dienen te zijn van een opvangsysteem en een installatie voor de behandeling van afvalwater. Uit de beschikbare gegevens blijkt dat meer dan 40 000 waterbehandelingsinstallaties moeten worden gebouwd of gerenoveerd om aan de nieuwe Europese grenswaarden voor watervervuiling te kunnen voldoen;
- b) de richtlijn inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (de nitratenrichtlijn)⁽³⁾. Deze richtlijn houdt verband

⁽¹⁾ Richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (PB L 135 van 30.5.1991, blz. 40).

⁽²⁾ Inwonerequivalent: het begrip „inwonerequivalent” is in de eerste plaats een omrekeningswaarde die wordt afgeleid uit een vergelijking van industrieel afvalwater met huishoudelijk afvalwater, en wordt bepaald aan de hand van de dagelijkse hoeveelheid afvalwater of afvalstoffen. Deze waarde is gebaseerd op het biochemisch zuurstofverbruik gedurende vijf dagen (BZV₅). Dit wordt gemeten door middel van een test (vijfdaags BZV), waarbij het biologische oxidatieproces gedurende een periode van vijf dagen in een laboratorium wordt nagebootst om vast te stellen welke hoeveelheid zuurstof vereist is om het afval te vernietigen. Deze waarde wordt getoetst aan een vastgestelde norm. Deze definitie wordt door de Commissie bij alle metingen geaccepteerd en toegepast.

⁽³⁾ Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PB L 375 van 31.12.1991, blz. 1).

met de doelstellingen van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en met milieuaspecten, waarvoor de komende jaren belangrijke bedragen uit het EOGFL-Garantiefonds zullen worden uitgetrokken;

- c) de richtlijn betreffende de bescherming van het milieu, in het bijzonder de bodem, bij het gebruik van zuiveringsslib in de landbouw (de slibrichtlijn)⁽⁴⁾. Deze richtlijn houdt rechtstreeks verband met het toegenomen aantal zuiveringsinstallaties, aangezien zuiveringsslib een nevenproduct van deze installaties is.

4. Met de tenuitvoerlegging van deze richtlijnen zijn aanzienlijke kosten gemoeid. De stedelijk-afvalwaterrichtlijn vereist de bouw van tal van nieuwe waterzuiveringsinstallaties, een taak die normaliter tot het terrein van de overheid behoort. De capaciteit van de vereiste installaties is niet alleen afhankelijk van de hoeveelheid huishoudelijk afvalwater, maar ook van de hoeveelheid onbehandeld industrieel afval dat in het rioolsysteem wordt geloosd. Toepassing van het beginsel „de vervuiler betaalt” vereist dat er een einde komt aan de industriële watervervuiling of dat er aan de bron een correctie wordt toegepast door het betrokken bedrijf, of althans dat het bedrijf de extra kosten betaalt die anders ten laste van de openbare zuiveringsinstallaties zouden komen. De nitratenrichtlijn legt voorwaarden op wat betreft de wijze waarop en de hoeveelheden waarin nitraten door de landbouwbedrijven worden gebruikt, met name om vervuiling van oppervlakte- en grondwater door afval van de veehouderij te voorkomen. De slibrichtlijn tracht op soortgelijke wijze de bodem te beschermen tegen vervuiling als gevolg van het gebruik van zuiveringsslib in de landbouw.

5. De kosten van de tenuitvoerlegging van de stedelijk-afvalwaterrichtlijn voor de nationale begrotingen laten zich heel moeilijk ramen. Voor Frankrijk worden deze kosten geraamd op circa 12 355 Mio ECU (80 000 Mio FF)⁽⁵⁾ voor de zuiveringsinstallaties alleen, exclusief de opvangsystemen. Voor Griekenland worden de kosten geraamd op 1 000 Mio ECU, voor Portugal op 1 300 Mio ECU, voor Spanje (alleen voor regio's van doelstelling 1) op 5 500 Mio ECU en voor Ierland op 550 Mio ECU⁽⁶⁾. Uit een andere studie⁽⁷⁾ is gebleken dat de kosten van de tenuitvoerlegging van de stedelijk-afvalrichtlijn in negen lidstaten zouden kunnen oplopen tot een bedrag van circa 201 120 Mio ECU tegen prijzen van mei 1995 (zie tabel 1).

⁽⁴⁾ Richtlijn 86/278/EEG van de Raad van 12 juni 1986 betreffende de bescherming van het milieu, in het bijzonder de bodem, bij het gebruik van zuiveringsslib in de landbouw (PB L 181 van 4.7.1986, blz. 6).

⁽⁵⁾ Bron: Ministère de l'Environnement (Service des eaux), Parijs 1996.

⁽⁶⁾ „Environmental Investment Needs in the Lagging Regions — final report to the Community”, juli 1991 (ERL-ESPAÑA SA).

⁽⁷⁾ „Transposition of the UWWT Directive and Nitrates Directives — Approaches in other Member States” National Rivers Authority (NRA), Bristol, mei 1995.

TABEL 1

Geraamde kosten voor de tenuitvoerlegging van de stedelijk-afvalwaterriichtlijn in sommige lidstaten

	B	DK	ES	F	D	I	IRL	P	UK	Totaal (Mio UKL)	Totaal (Mio ECU)
Bevolking (miljoen 1991)	10	5,1	38,8	56,8	78,7	57,5 (1989)	3,5	10,5 (1989)	57,6		
Vereiste											
Opvang	150	—	—	—	40 000 ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾	—	—	500	—		
Renovatie	180	—	—	—	20 000 ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾	—	—	200	—		
Nieuwe behandeling											
Infrastructuur	850	—	—	—	—	—	250	—	—		
Totaal in Mio UKL	2 420	850 ⁽²⁾	8 000 ⁽³⁾	17 600 ⁽⁴⁾	120 000 ⁽⁴⁾ ⁽⁷⁾	8 400 ⁽⁴⁾	1 200 ⁽³⁾	900	8 300	167 670	
Totaal in Mio ECU ⁽¹⁾	2 910	1 020	9 600	21 110	143 950	10 070	1 440	1 070	9 950		201 120

⁽¹⁾ Wisselkoers mei 1995 (ECU/UKL).

⁽²⁾ Voor de tenuitvoerlegging van het Nationale Actieplan.

⁽³⁾ McCann e.a. (1994).

⁽⁴⁾ Haddon (1994).

⁽⁵⁾ ATV 1994.

⁽⁶⁾ Deze cijfers betreffen alleen de situatie in West-Duitsland.

⁽⁷⁾ 80 miljard UKL in het westen en 40 miljard UKL in het oosten.

Bron: NRA. Studie over de kosten van de tenuitvoerlegging van de stedelijk-afvalwaterriichtlijn, mei 1995.

6. De nitratenrichtlijn is van even groot belang wat betreft de bestrijding van watervervuiling door de landbouw. Het doel van deze richtlijn is dat de lidstaten de watervervuiling die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen verminderen en de landbouwmethoden verbeteren. De kosten van tenuitvoerlegging in Frankrijk worden geraamd op circa 618 Mio ECU (4 000 Mio FF)⁽⁸⁾.

7. De financiering van zuiveringsinstallaties heeft een belangrijk effect op de productie van slib. Aangezien slib wordt verwerkt in dezelfde installaties als afvalwater, vallen de kosten van tenuitvoerlegging van deze richtlijn deels samen met die van de stedelijk-afvalwaterrichtlijn. De kosten van tenuitvoerlegging van de slibrichtlijn zullen toenemen naarmate de stedelijk-afvalwaterrichtlijn in nationaal recht wordt omgezet. Een ander belangrijk deel van de kosten (de voorbereiding van geschikte lozingsplaatsen) zal er echter geleidelijk nog bijkomen. De Rekenkamer heeft geen betrouwbare financiële informatie over dit aspect kunnen vinden.

8. De Commissie neemt niet alleen het voortouw bij de vaststelling van EU-normen en het toezicht op de naleving ervan, maar zij levert ook een belangrijke bijdrage aan de tenuitvoerlegging van het EU-beleid door middel

van haar financiële bijdragen aan op milieudoelinden gerichte programma's en projecten, voornamelijk in het kader van de Structuurfondsen ten behoeve van regio's van de doelstellingen 1, 2 en 5 b). De financiële inspanning van de Europese Unie ten behoeve van het milieu en in het bijzonder de waterkwaliteit is aanzienlijk. De uitgaven van de Structuurfondsen op milieugebied zijn in het nieuwe communautaire bestek (CB) verdubbeld. De uitgaven voor doelstellingen 1, 2 en 5 b) zijn gestegen van 54 500 Mio ECU voor de periode 1989-1993 tot 107 000 Mio ECU voor de periode 1994-1999 (zie tabel 2). Hoewel de gegevens van tabel 2 over de milieu-uitgaven voor het tijdvak 1994-1999 niet de kredieten van 1997-1998 voor doelstelling 2 omvatten, blijken de milieu-uitgaven in het CB en de operationele programma's zich op overeenkomstige wijze te ontwikkelen. De milieu-uitgaven vertegenwoordigen 9 % van de begroting van de Europese Unie in de regio's van doelstelling 1, 5,7 % in die van doelstelling 2 en 11,7 % in die van doelstelling 5 b), en omvatten de bijdragen van het EFRO, het ESF en het EOGFL-Oriëntatie. Het aandeel van de uitgaven die verband houden met water (waaronder watervoorziening en projecten voor de behandeling van afvalwater) bedraagt circa 7 % van de totale uitgaven van de Structuurfondsen. Toch vormen ze het belangrijkste deel van de totale milieu-uitgaven (circa 80 %).

⁽⁸⁾ Bron: Ministère de l'Environnement (Service des eaux), Parijs, 1996.

TABEL 2

Financiering door de Structuurfondsen van het communautaire milieubeleid en de behandeling van afvalwater naar bron en doelstelling (Europa, 12 lidstaten)

(Bedragen opgenomen in het CB)

(Mio ECU)

	Periode 1989-1993 (programmering)			Periode 1994-1999 (programmering)						Milieu ⁽³⁾			
	Structuur- fondsen Totaal ⁽¹⁾	Totaal Milieu + Water ⁽²⁾	%	Structuur- fondsen Totaal ⁽³⁾	Totaal Milieu ⁽³⁾	Watervoorzie- ning en water- behandeling ⁽³⁾	%	%	%	EFRO	ESF	EOGFL- Oriëntatie	Totaal
	(a)	(b)	(b/a)	(c)	(d)	(e)	(d/c)	(e/c)	(e/d)	1994/1999	1994/1999	1994/1999	1994/1999
Doelstelling 1	44 088,60	4 294,00	9,74	93 809,00	8 327,00	6 970,00	8,88	7,43	83,70	7 755,20	549,90	21,90	8 327,00
Doelstelling 2	7 476,00	1 143,00	15,29	6 975,20 ⁽⁴⁾	397,00 ⁽⁴⁾	162,00 ⁽⁴⁾	5,69	2,32	40,81	363,50	33,10		396,60
Doelstelling 5b)	2 977,60	415,00	13,94	6 144,70	721,00	216,20	11,73	3,52	29,99	302,80	108,60	309,10	720,50
Totaal	54 542,20	5 852,00	10,73	106 928,90	9 445,00	7 348,20	8,83	6,87	77,80	8 421,50	691,60	331,00	9 444,10

Bronnen:⁽¹⁾ Vijfde jaarverslag Structuurfondsen, COM(95) 30 def.⁽²⁾ Voorstel tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1973/92 (Life), COM(95) 135 def. (met inbegrip van watervoorzienings- en waterbehandelingsprojecten).⁽³⁾ Zevende jaarverslag Structuurfondsen, COM(96) 502 def.⁽⁴⁾ Betreft slechts twee jaar (1994-1996).

9. Het controleonderzoek dat in dit verslag wordt beschreven richtte zich derhalve op twee hoofdpunten:

- a) de omvang van de acties van de Commissie en de lidstaten in verband met de tenuitvoerlegging van de drie richtlijnen, en
- b) de vraag of de installaties voor waterbehandeling e.d. die met financiële steun van de EU zijn gebouwd, bijdragen tot de verwezenlijking van het in de richtlijnen vastgelegde EU-beleid.

10. De controle op de projecten werd verricht in verschillende regio's van zeven lidstaten van de Europese Unie. Bezoeken werden gebracht aan Duitsland (Saksen), Griekenland (Attica, Kreta en Macedonië), Spanje (Andalusië, Asturias, Canarische Eilanden, Cantabrië, Castilla la Mancha en Galicië), Frankrijk (Bretagne en Corsica), Ierland (Dublin en Kerry), Italië (Basilicata en Puglia) en Portugal (Alentejo, centrale regio en Madeira).

HOOFDSTUK I

TENUITVOERLEGGING VAN DE RICHTLIJNEN

11. De voornaamste doelstellingen en vereisten van de drie richtlijnen zijn samengevat in de *tabellen 1, 2, 3 en 4 van de technische bijlage*. Een daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de richtlijnen vereist de omzetting ervan in nationaal recht, de opstelling van plannen of programma's voor de verwezenlijking van de doelstellingen (met betrekking tot zowel het gedrag van de economische betrokkenen als de bouw van installaties ter verbetering van de waterbehandeling en -kwaliteit), en informatieverschaffing over de vorderingen met betrekking tot de verwezenlijking van de doelstellingen.

Omzetting van de richtlijnen in nationaal recht

12. Met betrekking tot de richtlijnen betreffende stedelijk afvalwater, nitraten en slib zijn in bijna alle lidstaten problemen gerezen met de omzetting in nationaal recht. Er zijn grote vertragingen geconstateerd: tot drie jaar voor wat de stedelijk-afvalwaterrichtlijn en de slibrichtlijn betreft, en vier jaar met betrekking tot de nitratenrichtlijn. Eind 1996 hadden sommige lidstaten de richtlijnen nog steeds niet omgezet⁽⁹⁾. Andere lidstaten ondervinden moeilijkheden met betrekking tot het voldoen aan de door de richtlijnen vereiste kwaliteitsnormen en de aanpassing daaraan van de regionale wetgeving.

⁽⁹⁾ Richtlijn 91/271/EEG (stedelijk-afvalwaterrichtlijn) is niet omgezet door Duitsland, Griekenland en Italië; Richtlijn 91/676/EEG (nitratenrichtlijn) is niet omgezet door Oostenrijk en Finland. Zij werd op niet-conforme wijze omgezet door België, Griekenland, Spanje, Italië, Nederland en Portugal en wordt onjuist toegepast door Frankrijk.

13. In haar jaarverslag 1996 over de controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht⁽¹⁰⁾ wijst de Commissie op tal van gevallen van niet-conformiteit, van niet-toepassing of onjuiste toepassing van de richtlijnen, zodat zij moet overgaan tot het instellen van inbreukprocedures ex artikel 169 van het EG-Verdrag. In het kader van deze procedure zijn stappen ondernomen tegen Portugal wegens niet-conformiteit en tegen vijf lidstaten (Duitsland, Griekenland, Spanje, Italië en het Verenigd Koninkrijk) wegens niet-mededeling van de nationale maatregelen ter omzetting van de richtlijn „stedelijk afvalwater”. In dit verband heeft de Commissie bij het Hof van Justitie van de EG beroep ingesteld tegen drie van deze zes lidstaten (Duitsland, Griekenland en Italië).

14. Ten aanzien van de nitraten-richtlijn is een inbreukprocedure ingeleid tegen Frankrijk wegens onjuiste toepassing en tegen zes andere lidstaten (België, Griekenland, Spanje, Italië, Nederland en Portugal) wegens niet-conformiteit; ook zijn aan deze lidstaten met redenen omklede adviezen gezonden. Met betrekking tot twee lidstaten (Oostenrijk en Finland) wordt overwogen de procedure te beginnen wegens niet-mededeling van de nationale omzettingsmaatregelen. Tot slot is in het kader van Richtlijn 86/278/EEG inzake zuiveringsslib deze inbreukprocedure in gang gezet tegen Frankrijk, waaraan een met redenen omkleed advies is verzonden.

15. De vertragingen bij de omzetting van de richtlijnen leiden tevens tot vertragingen bij de voorbereiding door de lidstaten van een reeks verslagen die door deze richtlijnen worden vereist. Deze verslagen dienen als grondslag voor de evaluaties die de Commissie dient te verrichten inzake de mate van watervervuiling en/of de vooruitgang die bij de toepassing van de richtlijnen is geboekt. Ze zouden de Commissie en de lidstaten de mogelijkheid bieden om eventueel hun beheers- en financieringsbeleid inzake de waterkwaliteit bij te stellen.

Rapportage door de lidstaten

16. In *tabel 5 van de technische bijlage* worden, uitsluitend wat de watervervuiling betreft, de vereisten op het vlak van de verslaglegging vermeld die door de richtlijnen van de Raad voor alle lidstaten zijn voorgeschreven. In een studie van de Commissie⁽¹¹⁾ is erop gewezen dat er problemen kunnen ontstaan met de frequentie van de rapportage en met de gebruikte methoden van toezicht. Met betrekking tot de stedelijk-afvalwa-

⁽¹⁰⁾ Veertiende jaarlijks verslag over de controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht (PB C 332 van 3.11.1997, blz. 184 en 185).

⁽¹¹⁾ „Final Report to the Commission on the comparability of quantitative data on waste water collection and treatment”, European Water Pollution Control Association, april 1995, contract B4/3040/93/000924/JS/B1 met de Commissie.

terrichtlijn constateerde de Kamer dat de Commissie het in artikel 17 vermelde uitvoeringsprogramma niet van alle lidstaten heeft ontvangen. Toch dienen sommige van deze gegevens op grond van de communautaire regelgeving inzake de watersituatie⁽¹²⁾ automatisch aan de Commissie te worden meegedeeld.

17. De Kamer heeft geconstateerd dat sommige lidstaten geen verslagen met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de onderzochte richtlijnen indienen. Dat geldt met name voor de verslagen over de uitvoeringsprogramma's van Richtlijn 91/271/EEG die de lidstaten ingevolge artikel 17 van deze richtlijn aan de Commissie moeten zenden. In september 1996 hadden zeven lidstaten deze verslagen nog steeds niet aan de Commissie toegezonden. In het kader van die richtlijn geldt hetzelfde voor de in artikel 13, lid 2, bedoelde verslagen over industrieel afvalwater en de in artikel 16 bedoelde verslagen over de afvoer van stedelijk afvalwater en slib in hun gebied. Het gevolg is dat de Commissie noch de in artikel 17, lid 5, bedoelde beoordelingen, noch de in artikel 13, lid 3, vermelde vergelijkende studies heeft verricht.

18. Met betrekking tot de rapportagevereisten in de „slibrichtlijn” heeft de Kamer geconstateerd dat sommige lidstaten hun verslagen over de tenuitvoerlegging van de richtlijn in september 1996 nog niet aan de Commissie hadden gezonden. Aanvankelijk moesten zij elke vier jaar en sinds 1991 elke drie jaar worden ingediend. De wel toegezonden verslagen waren onvolledig (met name die welke betrekking hadden op periode I (1987-1990)). Voor de tweede periode (1991-1994) hebben slechts vijf lidstaten een beknopt verslag ingediend overeenkomstig Richtlijn 91/692/EEG. In beide gevallen werden de verslagen pas na grote vertragingen opgesteld en aan de Commissie toegezonden.

19. De late verzending van de verslagen aan de Commissie heeft tot gevolg gehad dat de Commissie pas op 27 februari 1997 één verslag heeft gepubliceerd en geen passende voorstellen aan de lidstaten heeft gedaan, zoals voorgeschreven in de richtlijn stedelijk afvalwater. Bijgevolg kunnen de lidstaten geen gebruik maken van deze essentiële informatie voor hun beleidsontwikkeling op dit gebied.

20. Kaderverordening (EEG) nr. 2052/88 voor de Structuurfondsen, zoals gewijzigd bij Verordening (EEG) nr. 2081/93 van 20 juli 1993, bepaalt dat de regionale ontwikkelingsplannen voor de regio's van doelstellingen 1, 2 en 5 b) onder meer een beoordeling van de actuele milieusituatie en ontwikkelingsprioriteiten moeten bevatten, evenals specifieke gekwantificeerde doelstellingen voorzover dit mogelijk is. In artikel 8 is ook bepaald

dat de communautaire bestekken (CB's) voor deze regio's gekwantificeerde ontwikkelingsdoelstellingen moeten bevatten en een beschrijving van de te verwezenlijken vooruitgang vergeleken met de beginsituatie.

21. Voorts bepalen de verordening inzake de coördinatie van de verschillende Structuurfondsen, zoals gewijzigd bij Verordening (EEG) nr. 2082/93 van 20 juli 1993, en de standaardclausules betreffende de tenuitvoerlegging van de CB's en de taken van de comités van toezicht van de CB's, welke indicatoren gebruikt moeten worden bij het toezicht op en de permanente evaluatie van de CB's. Op basis hiervan heeft de Commissie in overleg met de lidstaten een lijst met indicatoren en een gegevensbasis opgesteld voor het toezicht op de 13 hoofdcategorieën van door de Structuurfondsen gefinancierde uitgaven (vervoer, energie, water, milieu, telecommunicatie, enz.).

22. De Kamer heeft geconstateerd dat deze gegevensbasis betrekking heeft op de periode 1986-1991, maar alleen voor de regio's van doelstelling 1. Met betrekking tot de milieu-indicatoren en de behandeling van afvalwater in het bijzonder bestaan er meestal geen gegevens en als zij wel beschikbaar zijn, betreffen zij niet alle regio's en alle lidstaten.

23. In haar document „Richtsnoeren voor de EU inzake milieu-indicatoren en een groene nationale boekhouding”⁽¹³⁾ heeft de Commissie aanvaard dat er naast milieu-indicatoren ook economische indicatoren dienen te worden opgesteld. Ten aanzien van afvalwater en met betrekking tot de stedelijk-afvalwaterrichtlijn heeft de Commissie alleen kwaliteitsindicatoren en inwonerequivalent/kwaliteitsindicatoren vastgesteld. In de richtlijn wordt echter aangenomen dat er reeds economische en milieu-indicatoren bestaan. Een soortgelijke conclusie kan worden getrokken uit een onderzoek van Richtlijn 85/337/EEG van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd bij Richtlijn 97/11/EG⁽¹⁴⁾.

Vorderingen in het licht van de vastgestelde tijdschema's

Stedelijk-afvalwaterrichtlijn

24. Een van de doelstellingen van Richtlijn 91/271/EEG (artikel 4) is dat steden met minder dan 15 000 inwonerequivalenten (i.e.) eind 2005 en steden met meer dan 15 000 i.e. eind 2000 voorzien moeten zijn van een

⁽¹³⁾ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement — Richtsnoeren voor de EU inzake milieu-indicatoren en een groene nationale boekhouding. De integratie van informatiesystemen op het gebied van milieu en economie (COM(94) 670 def.).

⁽¹⁴⁾ De in 1999 van kracht wordende Richtlijn 97/11/EG van 3 maart 1997 van de Raad tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 73 van 14.3.1997, blz. 5-15).

⁽¹²⁾ Artikel 17 van Richtlijn 91/271/EEG inzake de behandeling van stedelijk afvalwater en Beschikking 92/446/EEG van de Commissie inzake de vragenlijsten voor de richtlijnen voor de sector water, gewijzigd bij Beschikking 95/337/EG).

zuiveringsinstallatie die — in de meeste gevallen — een „secundaire” of „tertiaire” behandeling moet verrichten. Voor de gevoelige zones moest dit het geval zijn in 1998 (zie *tabel 1 van de technische bijlage*). De meeste bezochte lidstaten hebben problemen met de verwezenlijking van deze doelstellingen.

25. Er zijn momenteel in de lidstaten meer dan 40 000 zuiveringsinstallaties in bedrijf (zie *tabel 6 van de technische bijlage*). Hoewel de beschikbare statistische gegevens over dit onderwerp niet homogeen en bijgevolg moeilijk bruikbaar zijn, is de Kamer van oordeel dat bijna 30 % van de voor 1992 gebouwde installaties dient te worden gemoderniseerd. In België en Italië dient bijna de helft van de bestaande installaties ook te worden gemoderniseerd⁽¹⁵⁾. In de lidstaten die hun gevoelige zones (waar installaties voor „tertiaire behandeling” vereist zijn) nog niet hebben vastgesteld, dient het aantal van die installaties naar boven te worden bijgesteld.

26. Volgens de beschikbare gegevens (zie *tabel 7 van de technische bijlage*) kon in 1990 gemiddeld 69 % van de bevolking gebruik maken van een zuiveringsinstallatie (gegevens van Eurostat), welk percentage varieerde van 10 voor Griekenland tot 98 voor Denemarken. Mede gelet op de gegevens uit de vorige paragraaf en op het feit dat een groot aantal kleine gemeenten nog van een zuiveringsinstallatie moet worden voorzien, dient te worden uitgegaan van de bouw of vernieuwing van bijna 40 000 installaties tot eind 2005.

27. Hierbij komt nog een groot aantal projecten voor de bouw van aansluitings- en opvangsystemen van onbehandeld afvalwater. Blijkens *tabel 8 van de technische bijlage* was in 1994 in de lidstaten het gemiddelde aansluitingscijfer op een behandelingssysteem 76 %. Ook al vermeldt de richtlijn geen termijnen voor de verwezenlijking van aansluitingen, het spreekt vanzelf dat deze voor eind 2005 voltooid zullen moeten zijn, willen de installaties in overeenstemming zijn met de richtlijn. De constructie van de aansluitingen en de opvangsystemen brengt werkzaamheden met zich mee die soms moeilijk te verwezenlijken zijn en gemakkelijk vertragingen kunnen oplopen, aangezien deze werkzaamheden voor het merendeel plaatsvinden in stedelijke gebieden.

28. In alle lidstaten waar de Kamer controles heeft verricht hebben de autoriteiten bevestigd dat er bij het voldoen aan hun verplichtingen uit hoofde van de richtlijn (de bouw van zuiveringsinstallaties) een risico van vertragingen bestaat ten aanzien van de gestelde termijnen, met name wat betreft de „kleine” agglomeraties, die bovendien te kampen hebben met het probleem van de financiering van de investeringen. Worden deze termijnen strikt aangehouden en de werkzaamheden derhalve versneld voltooid, dan bestaat er een risico wat betreft de kwaliteit van de werkzaamheden. De Kamer is van mening dat de Commissie deze kwestie beter had moeten overdenken, en wel geruime tijd vóór het tijdstip van tenuitvoerlegging van de richtlijn.

⁽¹⁵⁾ Omzetting van de stedelijk-afvalwaterrichtlijn en de nitratenrichtlijn (NRA, 1995).

Nitratenrichtlijn

29. De voornaamste doelstelling van deze richtlijn is de vermindering van de watervervuiling door nitraten van agrarische oorsprong. In *tabel 3 van de technische bijlage* worden de voornaamste uitvoeringsvereisten vermeld waaraan de lidstaten moeten voldoen. Het opstellen van een „code van goede landbouwpraktijken” en het opzetten van een programma voor opleiding en voorlichting voor boeren maken deel uit van deze vereisten. De begrippen „kwetsbare zone” (nitratenrichtlijn) en „kwetsbaar gebied” (stedelijk-afvalwaterrichtlijn) zijn nauw met elkaar verbonden en tonen het belang aan van coördinatie tussen de diensten van de Commissie en die van de lidstaten.

30. Uit door de Commissie gefinancierde studies⁽¹⁶⁾ blijkt dat sommige lidstaten, zoals België, Denemarken, sommige regio's van Duitsland, Frankrijk, Nederland en het Verenigd Koninkrijk, te kampen hebben met grote problemen als gevolg van de watervervuiling door nitraten. Bretagne (Frankrijk) is hoofdzakelijk gekozen omdat dit gebied communautaire steun ontvangt uit hoofde van de drie Structuurfondsen, maar ook omdat het probleem van de watervervuiling er bijzonder acuut is. Een onderzoek van de acties die er ondernomen zijn leidt tot de constatering dat er nog veel vooruitgang geboekt dient te worden.

31. De inwoners van de regio worden geconfronteerd met een nitraatgehalte dat ruim boven de 50 mg/liter ligt (de door de nitraterichtlijn en Richtlijn 80/778/EEG — de „drinkwaterrichtlijn” — ⁽¹⁷⁾ voorgeschreven grens). In 1990 heeft de lidstaat het programma „Bretagne eau pure” in het leven geroepen, met een budget van 500 Mio FF en met het doel om de hoeveelheid nitraten in het water te stabiliseren en daardoor de kwaliteit te verbeteren. Maar er worden in deze regio miljoenen varkens gefokt zonder dat er een doeltreffende infrastructuur bestaat voor de behandeling en het wegwerken van de mest.

32. Gewezen moet worden op het onsamenhangend communautair beleid. Sommige gewassen (gras, klaver, luzerne, eiwithoudende gewassen) zijn zogenaamde „nitraatbinders” en zouden een nuttige bijdrage kunnen leveren aan het wegwerken van overmatige nitraatbelasting van de bodem. Maar de communautaire steun voor het inkuilen van maïs is veel groter dan voor die gewassen, die daardoor worden verwaarloosd door de producenten. Zo werd uit de begroting 1996 55 Mio ECU aan de Bretonse landbouwers betaald om de inkuiling van maïs te subsidiëren⁽¹⁸⁾. Overigens worden de acties voor het herstel van het coulisselandschap, een zeer belangrijk element ter voorkoming en vermindering van watervervuiling door nitraten, niet door de Commissie gesubsidieerd in regio's van doelstelling 2, met name niet in de

⁽¹⁶⁾ Europés Enviroment, The Dobëie Assessment, Europees Milieuagentschap (Kopenhagen), 1995.

⁽¹⁷⁾ Richtlijn 80/778/EEG van de Raad van 15 juli 1980 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (PB L 229 van 30.8.1980, blz. 11).

⁽¹⁸⁾ Bronnen: Lijst met gegevens per 15 januari 1996 overeenkomstig Verordening (EEG) nr. 1664/93 van de Commissie van 29 juni 1993 (PB L 158 van 30.6.1993, blz. 19).

Côtes d'Armor, waar de met deze stoffen verbonden problemen het meest acuut zijn.

33. Een van de door de Kamer bezochte coöperaties bestaat uit 1 500 veehouders, die bijna 3 Mio varkens per jaar fokken. Van deze veehouders beschikten er slechts twee over een zuiveringsinstallatie. Voor deze zelfde coöperatie was voorzien in een subsidie van het EFRO van 72 000 ECU (504 600 FF) uit hoofde van doelstelling 2 voor de bouw van een proefinstallatie, die om technische en bacteriologische redenen tijdens de uitvoering moest worden gestaakt. De EFRO-steun werd naar evenredigheid van de subsidiabele uitgaven verlaagd tot 62 784 ECU (440 011 FF).

34. Het Franse actieprogramma betreffende de kwetsbare gebieden wordt nog uitgewerkt. Het had op 31 december 1995 moeten zijn afgerond. Een programma voor het inperken van vervuiling door de landbouw is in werking getreden, en er is een lijst opgesteld van kantons met een „structureel overschot” (meer dan 170 kg/ha organisch afval). Er dient evenwel te worden benadrukt dat deze cijfers alleen betrekking hebben op de feitelijke hoeveelheid organisch afval in het algemeen en nitraten in het bijzonder en dat de hydrologische kwetsbaarheid van de betrokken zones niet in aanmerking is genomen, terwijl er evenmin een studie over dit onderwerp is verricht.

35. In Bretagne bestaat de steun van het EFRO in sommige gevallen uit de financiering van projecten van experimentele aard op het gebied van de landbouwindustrie, waarvan sommige vanwege hun experimentele karakter op een volledige of gedeeltelijke mislukking zijn uitgelopen. De Commissie had de financiering van deze projecten vergezeld moeten doen gaan van maatregelen voor de uitwisseling van ervaringen en in samenwerking met de lidstaat moeten zorgen voor een betere verspreiding van de resultaten van deze experimenten, niet alleen op regionaal en departementaal, maar ook op nationaal niveau.

36. Meer specifiek heeft de Commissie met betrekking tot het Franse OP van doelstelling 2 systematisch elk project voor de behandeling van stedelijk afvalwater en elke investering met een agrarisch karakter afgewezen, en het te grote aantal door de lidstaat voorgestelde experimentele projecten bekritiseerd. Het door de regio Bretagne voorgestelde project van één enkel programmeringsdocument (DOCUP) doelstelling 2 (periode 1994-1996) omvatte aanvankelijk twee zwaartepunten en zeven maatregelen. Na de wijzigingen van de Commissie bestond het uit 27 maatregelen, verdeeld over vijf zwaartepunten. In deze omstandigheden zijn de gefinancierde projecten van zeer beperkte omvang en is het te verwachten effect ervan op de verbetering van het milieu uiterst gering.

37. Deze versnippering van de EFRO-kredieten over activiteiten van uiteenlopende aard, die verband houdt met de geringe omvang van de door het EFRO gefinancierde milieuprojecten in de regio en met het ontbreken van een werkelijk beleid voor de bekendmaking van de resultaten van reeds gefinancierde proefprojecten, doet

afbreuk aan de doelstellingen die de Commissie op het gebied van de waterkwaliteit wenst te verwezenlijken.

Slibrichtlijn

38. De tenuitvoerlegging van de slibrichlijn hangt nauw samen met de tenuitvoerlegging van de stedelijk-afvalwaterrichtlijn, daar de toeneming van het aantal zuiveringsinstallaties een toeneming van de hoeveelheid geproduceerd slib tot gevolg zal hebben. *Tabel 4 van de technische bijlage* vermeldt de voornaamste uitvoeringsbepalingen waaraan de lidstaten moeten voldoen. Volgens een in 1994 door de Commissie verricht onderzoek⁽¹⁹⁾ worden jaarlijks 6,5 Mio ton slib in de EU geproduceerd. Circa 40 % van het in de EU geproduceerde slib is afkomstig van 1,3 % van de zuiveringsinstallaties, in stedelijke centra met meer dan 100 000 i.e. (zie *tabel 9 van de technische bijlage*). Het is derhalve noodzakelijk dat de zuiveringsinstallaties in grote stedelijke gebieden technisch worden verbeterd om zuiveringsslib voor gebruik als organische meststof te produceren in overeenstemming met de in de richtlijn vastgelegde voorwaarden.

39. Afhankelijk van de kwaliteit van het door de zuiveringsinstallatie geproduceerde slib, wordt het opgeslagen in bepaalde stortplaatsen (40 %), gebruikt in de landbouw (37 %) of verbrand (11 %). Een deel wordt in zee geloosd (6 %), hetgeen na 1998 verboden zal worden⁽²⁰⁾. Verwacht wordt dat de productie in 2005 10,1 miljoen ton per jaar (toeneming met 15,5 %) zal bereiken als gevolg van de toepassing van de stedelijk-afvalwaterrichtlijn.

40. Het gebruik van zuiveringsslib in de landbouw levert in vele lidstaten problemen op betreffende de kwantiteit of de kwaliteit ervan die in de regelgeving is omschreven. In Bretagne (Frankrijk) wordt slib gebruikt in aanvulling op chemische meststoffen, hetgeen in strijd is met de doelstelling van de richtlijn. Op Corsica wordt behandeld en onbehandeld slib veelvuldig aangetroffen op openbare terreinen die bedoeld zijn voor het storten van afval. Het uitblijven van een efficiënte tenuitvoerlegging van de Envireg-maatregel betreffende de afvoer van vaste afvalstoffen — waarvoor slechts 25 % van de toegewezen kredieten werden benut — heeft een verslechtering van de situatie met betrekking tot vaste afvalstoffen op het eiland tot gevolg gehad. Hetzelfde geldt voor een project in Portugal, waar slib in de open lucht werd gestort, waardoor de vervuiling nog toenam.

41. In de waterzuiveringsinstallatie van Alviela in Portugal werd het onbehandelde slib geloosd in de nabijheid van het centrum van een olijfgaard. Het door de zuiveringsinstallatie verwerkte afvalwater is afkomstig van een groot industriecomplex waar leerlooierijen zijn gevestigd, en het water bevat grote hoeveelheden kwik.

42. In Ierland werd slechts 15 % van de in totaal geproduceerde hoeveelheid slib behandeld (32 000 ton in

⁽¹⁹⁾ „EWPCA: Final Report to the Commission (DG XI) on the Comparability of Quantitative Data on Waste Water Collection and Treatment”, april 1995.

⁽²⁰⁾ Artikel 14, lid 3, van Richtlijn 91/271/EEG (stedelijk-afvalwaterrichtlijn).

1993). Ongeveer 50 % van het onbehandelde slib wordt in zee geloosd, waardoor de problemen van vervuiling van de kust en het zeewater verergeren. In Galicië (Spanje) en Corsica (Frankrijk) wordt slib ook gestort op slecht voorbereide terreinen, waar geen toezicht is, zodat er risico's voor het grondwater ontstaan.

43. De kwestie van het gebruik van slib in de landbouw is nog omstreken. In sommige regio's in de lidstaten, bijvoorbeeld in Saksen, is het gebruik van slib in de landbouw verboden voor de landbouwers die deelnemen aan het programma voor ecologische landbouw en wordt het uitgevoerd naar andere regio's. In andere gevallen, waarin boeren slib wel als meststof mogen gebruiken, zijn ze verplicht dit te vermelden bij de verkoop van hun producten. Dat heeft een negatief effect op de markt, zodat de boeren minder geneigd zijn om behandeld slib als meststof te gebruiken, zelfs als het gratis wordt aangeboden.

44. Evenals in het geval van de nitratenrichtlijn zijn studies die de Commissie over dit onderwerp heeft verricht niet in voldoende mate verspreid en benut, bij haar diensten noch bij de lidstaten. Er is dus niet aangetoond welk effect het gebruik van zuiveringsslib als meststof in de landbouw heeft gehad.

HOOFDSTUK II

EU-UITGAVEN VOOR DE VERBETERING VAN DE WATERKWALITEIT

Begrotingsuitvoering

45. Het grootste deel van de bijdragen uit de EU-begroting ten behoeve van milieu-infrastructuurprojecten

is afkomstig uit de Structuurfondsen. Daarbinnen wordt het grootste deel gevormd door de EFRO-bijdragen (8 421 Mio ECU). Middelen worden ook beschikbaar gesteld door het Cohesiefonds (3 791 Mio ECU) en de kredieten van het EOGFL-Garantie (331 Mio ECU). Voorts geeft het Europees Sociaal Fonds (ESF) steun aan scholing en opleiding betreffende milieu-aspecten (692 Mio ECU)⁽²¹⁾. Ook door het financiële instrument voor het milieu (LIFE) wordt enige bijstand verleend, ten behoeve van vernieuwende projecten (292 Mio ECU).

46. Exacte gegevens over de projecten en de daarmee gemoeide uitgaven voor de behandeling van afvalwater zijn in het algemeen niet beschikbaar, aangezien de bijdragen van de Structuurfondsen voor deze infrastructuurprojecten in de verschillende OP's niet worden vermeld. De in *tabel 2* opgenomen cijfers zijn derhalve globale ramingen op het niveau van het communautaire bestek (CB). De Kamer heeft over milieu-uitgaven, met name op het vlak van afvalwater, bijna geen financiële gegevens aangetroffen in het vijfde jaarverslag van de Commissie, waarin de eerste resultaten van de hervorming van de Structuurfondsen worden onderzocht⁽²²⁾. Het zevende verslag over de tenuitvoerlegging van de Structuurfondsen bevat enige informatie, zij het dat die niet systematisch van aard is en niet specifiek van toepassing op de behandeling van afvalwater, ondanks het belang van het beleid en de ermee gemoeide financiële middelen.

47. De milieu-uitgaven uit hoofde van het Cohesiefonds (zie *tabel 3*) beliepen van 1993 tot 1996 ongeveer 1 847 Mio ECU, hetgeen overeenkwam met 48,7 % van de middelen van het Fonds. De vastleggingen voor waterbehandelingsprojecten bedroegen voor dezelfde periode 1 502 Mio ECU, ofwel 39,6 % van de vastleggingen van het Fonds voor milieudoelinden of 18,8 % van de in totaal beschikbare middelen van het Fonds.

⁽²¹⁾ Alle cijfers hebben betrekking op de periode 1994–1999, behalve voor het Cohesiefonds en Life, die betrekking hebben op respectievelijk 1993-1996 en 1994-1996 (zie de *tabellen 2 en 3*).

⁽²²⁾ COM(95) 30 def, Brussel, 20 maart 1995.

TABEL 3

Uitgaven van het Financieel Instrument Cohesie en het Cohesiefonds voor milieu en de behandeling van afvalwater (jaren 1993-1996)

(ECU)

	Milieu			Behandeling van afvalwater	
	Vastleggingen	Betalingen		Vastleggingen	
	Totaal	Totaal	%	Totaal	%
	(1)	(2)	(2:1)	(3)	(3:1)
Spanje	2 009 173 906,00	910 170 219,00	45,30	644 425 000,00	32,07
Griekenland	837 365 911,00	444 877 731,00	53,13	426 339 460,00	50,91
Ierland	322 819 330,00	184 078 834,00	57,02	179 700 000,00	55,67
Portugal	621 608 384,00	307 238 522,00	49,43	252 400 000,00	40,60
Totaal milieu	3 790 967 531,00	1 846 365 306,00	48,70	1 502 864 460,00	39,64
Totaal transport	4 217 142 548,00	3 369 476 453,00	79,90		
Totaal (FIC en CF)	8 008 110 079,00	5 215 841 759,00	65,13	1 502 864 460,00	18,77

Bron: Jaarverslag Cohesiefonds over de jaren 1993/1994/1995/1996.

48. Het communautaire initiatief Envireg kreeg 500 Mio ECU (prijzen van 1990) toegewezen voor de periode van 1989 tot 1993 om milieuprojecten in de minder ontwikkelde regio's van de EU te financieren. Ongeveer 70 % van de middelen werd toegekend aan zuiveringsinstallaties voor afvalwater⁽²³⁾. De officiële einddatum voor betalingen uit hoofde van het Envireg-initiatief was eind 1995.

49. Bijdragen uit hoofde van het EOGFL-Oriëntatie op het gebied van de waterbehandeling worden hoofdzakelijk aangetroffen in het kader van de OP's van de doelstellingen 1 en 5 b) en Envireg.

50. Evenals bij de EFRO-projecten is het aantal projecten dat verband houdt met de behandeling van afvalwater op het platteland op het niveau van de Commissie slechts zelden bekend. Een analyse van het OP „Landbouwwontwikkeling” in Noord-Ierland toont aan dat een van de vier subprogramma's daarvan een maatregel bevat met betrekking tot het probleem van de watervervuiling op het platteland, waar kosten van in totaal 25,1 Mio ECU mee gemeoid zijn. Daarvan wordt 6 Mio ECU gefinancierd door het EOGFL-Oriëntatie. Twee andere maatregelen betreffen de afzonderlijke behandeling van hemelwater en van afval. Deze maatregelen betreffen respectievelijk 1 158 en 4 782 begunstigden. Uit dit voorbeeld blijkt dat de Commissie ervoor heeft gekozen, een groot aantal kleine projecten te financieren. Deze voorkeur vergroot de moeilijkheden van de Commissie bij het waarborgen van een doeltreffende controle op de projecten die zij financiert.

51. Begrotingsonderdeel B4-3040 (Vijfde milieu-actieprogramma) is bedoeld voor de financiering van een groot aantal uiteenlopende activiteiten, zoals studiecontracten, financiële bijdragen, subsidies, technische bijstand, publicaties, congressen, enz. Al deze activiteiten zijn bedoeld om de tenuitvoerlegging van het vijfde actieprogramma te vergemakkelijken. Tabel 4 laat zien dat uitgaven in verband met water (waaronder de behandeling van afvalwater en de watervoorziening) 9 en 9,5 % in beslag nemen van respectievelijk de totale vastleggingen en de betalingskredieten voor de drie jaren 1994, 1995 en 1996. Bovendien werd slechts 40 % van de vastleggingen met betrekking tot waterprojecten daadwerkelijk benut.

⁽²³⁾ „Comparative analysis of the Envireg Programme (Final Report)”, ECOTEC Research and Consulting, april 1993.

TABEL 4

Vastleggingen en betalingen 1994-1996 (acties gefinancierd in het kader van het vijfde actieprogramma)

(ECU)

Begrotingspost (B4-3040) ⁽¹⁾	Totaal		
	Vastleggingen	Betalingen	%
	(a)	(b)	(b:a)
Totaal post (1)	42 646 813,11	15 619 955,88	36,63
Waterprojecten (2)	3 759 899,13	1 478 532,28	39,32
% (2:1)	8,82	9,47	

Bron: Gegevens DG XI per 20.11.1996.

⁽¹⁾ Deze post omvat uitgaven voor aspecten van studiecontracten, financiële bijdragen, subsidies, technische bijstand, publicaties, lezingen, bijeenkomsten en andere, voor de aspecten watervoorziening en waterbescherming.

Tekortkomingen in de gegevens

52. Bij sommige definities in de richtlijnen en verordeningen bestaan er aanzienlijke verschillen tussen de door de Commissie en de door andere organisaties gebruikte terminologie. Het gebruik van een uniforme terminologie is essentieel, niet alleen voor wetenschappelijke doeleinden, maar ook voor het opstellen van inventarissen inzake de watervervuiling, die door bijna alle belangrijke richtlijnen worden vereist.

53. Bovendien is het tekort aan exacte gegevens bijzonder belangrijk in het geval van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). De Commissie (DG XVI) beschikt niet over gedetailleerde informatie met betrekking tot het bedrag van de bijdragen van dit Fonds aan de verbetering van de behandeling van stedelijk afvalwater binnen het eerste communautaire bestek (CB 1989-1993).

Ontbreken van gespecialiseerde gegevens

54. De met betrekking tot de milieubescherming beschikbare gegevens hebben slechts betrekking op de bedragen die in het kader van alle Structuurfondsen zijn vastgelegd, zonder opsplitsing naar Fonds en naar de in aanmerking komende regio's. In de CB's van doelstelling 1 worden alleen de bedragen vermeld die bestemd zijn voor het specifieke zwaartepunt „Milieu” en er wordt geen rekening gehouden met bedragen die verdeeld zijn over andere zwaartepunten, waartoe eveneens acties ten behoeve van de milieubescherming kunnen behoren. De in de CB's van de doelstellingen 2 en 5 b) vastgelegde bedragen laten zich moeilijk bepalen, aangezien ze over verschillende zwaartepunten zijn verdeeld. Er zijn geen gegevens over de reeds lopende acties (geïntegreerde mediterrane programma's (GMP) Nationale programma's van communautair belang (NPCB), buiten de quota valende acties enz.). In het kader van de beoorde-

ling achteraf van het CB 1989-1993 heeft er geen specifieke evaluatie plaatsgevonden die betrekking had op de zuivering van afvalwater.

55. Met betrekking tot de zuivering van afvalwater is de situatie ten aanzien van het nieuwe CB voor 1994-1999 vergelijkbaar met die van het oude CB. Wat de regio's van doelstelling 1 betreft, zijn er nog steeds geen gegevens beschikbaar voor de regio's van doelstelling 1 van België, Nederland en Portugal, voor de regio's van doelstelling 2 in België, Spanje, Italië, Luxemburg, Nederland en het Verenigd Koninkrijk en voor de gehele doelstelling 5 b). De beschikbare gegevens zijn niet gerangschikt per in aanmerking komende regio, behalve wat Italië en Frankrijk betreft (doelstelling 2), en er wordt geen onderscheid gemaakt tussen zuiveringsmaatregelen (afvalwater, kustgebieden) en watervoorziening (irrigatie, netwerken) voor Spanje en Italië (doelstelling 1). Pas in het kader van de nieuwe programmering (1994-1999) heeft de Commissie een reeks studies verricht met het oog op de vaststelling van de behoeften aan infrastructuurinvesteringen op het gebied van de waterzuivering en van de kosten van de tenuitvoerlegging van de drie milieurichtlijnen, waaronder Richtlijn 91/271/EEG⁽²⁴⁾. Deze studies kregen echter te maken met het ontbreken van nationale statistieken en geven aanleiding tot uiteenlopende en onvolledige ramingen waar de Commissie moeilijk gebruik van kan maken.

56. De gegevensharmonisering dient een van de voornaamste aandachtspunten van de diensten van de Commissie te zijn, met name als de informatie gebruikt moet worden voor het aantonen van vooruitgang en/of de behoefte aan verdere investeringen. Verschillende gegevensbronnen vermelden verschillende percentages van de bevolking die van zuiverings- of opvangsystemen gebruik kunnen maken (zie de tabellen 7 en 8 van de technische bijlage).

⁽²⁴⁾ „Environmental investment needs in Objective 1 regions”, ECOTEC, juli 1993.

HOOFDSTUK III

CONTROLE OP DE TENUITVOERLEGGING VAN DE PROJECTEN

Overeenstemming met de stedelijk-afvalwaterriichtlijn

57. Artikel 7 van Verordening (EEG) nr. 2081/93 van de Raad inzake de Structuurfondsen en artikel 8 van de verordening tot oprichting van het Cohesiefonds⁽²⁵⁾ bepalen dat het verlenen van communautaire bijstand afhankelijk is van de vraag of de projecten in overeenstemming zijn met de gehele communautaire regelgeving op milieugebied. Dit geldt nadrukkelijk ook bij de waterzuiveringsprojecten, gezien het feit dat de besluiten tot steunverlening uit hoofde van het Cohesiefonds vaak verwijzen naar Richtlijn 91/271/EEG. Soortgelijke verwijzingen worden aangetroffen in verschillende maatregelen of subprogramma's die in het kader van de EFRO-financieringen voor het programmeringsstijdvak 1994-1999 worden medegefinancierd. Een dergelijke clausule is van belang voor het naleven van het communautaire milieurecht, maar heeft slechts zin indien aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- de clausule moet dwingende kracht hebben;
- de Commissie moet beschikken over de middelen om de naleving ervan op het niveau van de medegefinancierde projecten te controleren.

58. De verplichting van de lidstaten om zich te houden aan de bepalingen van de richtlijn vloeit voort uit artikel 19, lid 1, waarin 30 juni 1993 is vastgelegd als uiterste datum waarop de lidstaten zich naar de richtlijn moeten voegen. Deze bepaling geldt zowel voor de lidstaten die de richtlijn hebben omgezet als voor de lidstaten die dat nog steeds niet hebben gedaan. De door het Financieel Instrument en vervolgens het Cohesiefonds medegefinancierde projecten moeten overeenstemmen met de bepalingen van Richtlijn 91/271/EEG, aangezien deze richtlijn en Verordening (EEG) nr. 792/93 van de Raad inzake het financieel instrument beide in de loop van 1993 in werking zijn getreden.

59. Met betrekking tot het communautair initiatief (CI) Envireg, goedgekeurd in mei 1990, is in het kader van de onderhandelingen tussen de Commissie en de lidstaten overeengekomen dat de projecten betreffende de zuiveringsinstallaties in de mate van het mogelijke dienen overeen te stemmen met de bepalingen van Richtlijn 91/271/EEG. Toch stemmen de volgende projecten niet overeen met deze bepalingen:

- a) het project onderwaterlozing in La Coruña (Spanje) is slechts een „voorbehandeling”, terwijl de richtlijn een „secundaire behandeling” vereist;
- b) de zuiveringsinstallatie van Funchal op Madeira (Portugal) is te gering van omvang (de installatie kan slechts 60 à 70 % van de totale hoeveelheid afvalwater van de agglomeratie behandelen) en is niet meer dan een zogenaamde primaire installatie, hoewel het

volgens de bepalingen van de richtlijn een secundaire installatie zou moeten zijn;

- c) in de zuiveringsinstallatie van Mola di Bari (Italië) voldoen de afvallozingen niet aan de in de richtlijn vastgelegde normen.

De communautaire bijdrage voor deze projecten belooft 12,7 Mio ECU.

60. Soortgelijke problemen doen zich voor bij andere door het EFRO gefinancierde projecten (in het kader van het oude CB voor 1989-1993), die sinds 1990 zijn gestart en voltooid zijn na het tijdstip waarop de richtlijn in werking is getreden, zonder dat ze daarmee in overeenstemming waren.

61. Het gaat met name om de volgende projecten:

- a) „integrale zuivering van Arteixo” (Spanje), waarbij slechts sprake is van een voorbehandeling, hoewel de installatie van het secundaire type zou moeten zijn;
- b) „onderwateropvang en -lozing van Nigran” (Spanje) waar het afval rechtstreeks in zee wordt geloosd zonder enige voorbehandeling, in strijd met de bepalingen van artikel 4 van Richtlijn 91/271/EEG;
- c) de zuiveringsinstallatie van de lagunenreeks van Biguglia (Frankrijk) voldoet niet aan de in bijlage I van de richtlijn gestelde kwaliteitsnormen. Voor dit project zouden aanvullende investeringen in de orde van grootte van 22 Mio FF moeten worden gedaan, wil het project aan de door de richtlijn gestelde normen voldoen.

De communautaire bijdrage voor de hiervoor genoemde projecten beliep 7,2 Mio ECU. Vergelijkbare gevallen worden aangetroffen in het kader van het Cohesiefonds, bijvoorbeeld met betrekking tot het functioneren van de zuiveringsinstallatie van het bekken van Alviela (zie ook paragraaf 41), waarvan de modernisering is gefinancierd door het Cohesiefonds. De Portugese autoriteiten hebben de Commissie medegedeeld dat er nog niet was voldaan aan de in de richtlijn vastgestelde kwaliteitsnormen. Er is een nieuwe aanvraag om herprogrammering ingediend, zodat de vereiste parameters kunnen worden nageleefd. Deze installatie is in feite te gering van omvang om te kunnen voorzien in de werkelijke behoeften van het gebied, waar sprake is van een sterke concentratie van leerlooierijen. De communautaire bijdrage aan dit project belooft 4,9 Mio ECU.

62. Tot slot kan worden herhaald wat de Kamer reeds eerder heeft opgemerkt, namelijk dat het te betreuren valt dat de medegefinancierde werkzaamheden ten behoeve van nieuwe zuiveringsinstallaties voor afvalwater zijn ondernomen zonder dat rekening is gehouden met de bepalingen van deze richtlijn⁽²⁶⁾. Aanvullende werkzaamheden die een toeneming van de investeringskosten met zich meebrengen zullen derhalve op korte termijn moeten worden verwezenlijkt om deze onlangs gebouwde installaties in overeenstemming te brengen met de door de richtlijn gestelde normen.

⁽²⁵⁾ Verordening (EG) nr. 1164/94 van de Raad van 16 mei 1994 tot oprichting van een Cohesiefonds (PB L 130 van 25.5.1994).

⁽²⁶⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 1994, vergezeld van de antwoorden van de instellingen (PB C 303 van 14.11.1995, blz. 109).

Resultaten van de projecten

63. De Kamer heeft 67 projecten voor de bouw van waterzuiveringsinstallaties en opvangsystemen gecontroleerd. Hun totale kosten bedragen circa 467,7 Mio ECU en de medefinanciering van de Europese Unie beliep

291,7 Mio ECU (zie tabel 5). Deze projecten werden medegefinancierd door het EFRO, het Cohesiefonds, EOGFL-Oriëntatie en LIFE. In de volgende paragrafen wordt nagegaan welke bijdrage de projecten leveren aan de behoeften van de betrokken agglomeraties, hoe accuraat de kostenramingen zijn geweest en of de opgevoerde uitgaven in aanmerking komen voor vergoeding.

TABEL 5

Lijst van gecontroleerde projecten per lidstaat en voornaamste opmerkingen

	Land/project	Totale kosten (ECU)	Bijdrage EG (ECU)	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
				Paragraaf van het verslag				
	FRANKRIJK (Bretagne/Corsica)							
1	Agroclar (EFRO doelstelling 2)	309 000	85 000					
2	Matairbi (EFRO doelstelling 2)	210 000	62 784	33				
3	Socavi (EOGFL-Oriëntatie, doelstelling 5a)	1 861 432	271 828					
4	Brevial (EOGFL-Oriëntatie, doelstelling 5a)	3 638 665	178 460					
5	Abera (EOGFL-Oriëntatie, doelstelling 5a)	3 821 217	478 930				82	
6	Contract Baai van Brest (LIFE)	7 735 256	1 867 867					
7	Vorbereidende studie inzake de uitbreiding van de zuiveringscapaciteit van de stad Ajaccio (Envireg)	265 872	185 519				86	96
8	Afvoernetwerk voor de zuivering van Bastia-Noord (GOP Corsica, doelstelling 1)	1 949 285					86	95
9	Vorbereidende en aanvullende studies betreffende de zuiveringsinstallatie van Bastia-Zuid (Envireg)	359 484	326 178				86	96
10	Zuivering van de lagunenreeks Biguglia (GMP eerste fase maatregel 7 en derde fase, aanvullende post)	3 028 028	1 509 922	61			86	95
11	Zuivering van de lagunenreeks Biguglia (GMP tweede fase)	2 766 307	1 369 914	61			86	95
12	Zuivering van de lagunenreeks Biguglia (GOP Corsica, doelstelling 1)	322 294	233 864	61				95
13	Afvoerinstallatie La Marana (Envireg)	769 600	656 363			70	86	96
	SPANJE (Galicië, Andalusië, Asturias, La Gomera, Cantabrië en Toledo)							
14	Opvangsysteem Valladares Lagares (OP Milieu, doelstelling 1)	526 741	277 397				87	96
15	Coruxo-Canido (OP Milieu, doelstelling 1)	1 475 545	854 389					
16	Onderwaterlozing van de stad La Coruña (Envireg)	6 533 973	5 070 854	59			88	96
17	Zuivering van het schiereiland la Torre (OP Milieu, doelstelling 1)	1 029 820	998 409					
18	Opvangsysteem Gral. Port de La Coruña (OP Galicië, doelstelling 1)	835 705	835 705					
19	Integrale zuivering van de stad Arteixo (OP Milieu, doelstelling 1)	4 545 253	3 785 291	61			87	

	Land/project	Totale kosten (ECU)	Bijdrage EG (ECU)	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
				Paragraaf van het verslag				
20	Opvangsysteem en onderwaterlozing van Nigran (OP Galicië, doelstelling 1)		290 546	61				
21	Rioolstelsel industriegebied van Sabon (OP Local, doelstelling 1)	91 285	27 157			74		
22	Opvangsysteem Gral. de Loureda (OP Local, doelstelling 1)	111 113	89 135					
23	Integrale zuivering van de stad Sada (Envireg)	4 768 395	3 232 937				87	99
24	Integrale zuivering van de steden Cabanas/Pontedeume (Envireg))	2 428 883	927 708				87	
25	Zuivering van de stad Ribeira (Envireg)	4 694 725	3 076 089		68		87	
26	Zuivering van de stad Boiro (Envireg)	4 408 436	3 776 503					
27	Zuivering van de stad Rianxo (OP Local, doelstelling 1)	3 586 055	3 190 925				87	99
28	EDAR rivier Lagares (Cohesiefonds)	16 097 535	12 878 028					
29	Opvangsysteem en EDAR Cangas (Cohesiefonds)	4 059 806	3 247 849					
30	EDAR Aljarafe (doelstelling 1)	17 765 232	10 659 139					
31	Groot zuiveringsproject van de stad Aviles (doelstelling 1)	20 636 701	12 382 020					
32	Houtskoolbehandeling Figuereido voor lozing in de Turon (doelstelling 1)	1 636 023	981 614					
33	Zuiveringsinstallatie San Sebastian/P.Santiago/Gran Rey (doelstelling 1)	3 718 584	1 860 103					
34	Zuivering Torrelavega (doelstelling 1)	43 100 000	15 315 000					
35	Integrale zuiveringsinstallatie Toledo (doelstelling 1)	15 554 000	7 777 000			75		
GRIEKENLAND								
36	Perama (gemeentelijk rioolstelsel) (doelstelling 1)	457 207	329 409					94
37	Riolering Groot-Athene (Waterzuiveringsinstallatie) Psytalia (doelstelling 1)	58 715 700	44 035 000				79	
38	Biologische zuivering afvalwater Lavrio (doelstelling 1)	2 592 245	1 940 186					
39	Lavrio rioolvoorziening (doelstelling 1)	48 381	26 253					
40	Rethimo waterzuiveringsinstallatie (Envireg)	6 139 692	4 113 594		65		89	
41	Waterzuiveringsinstallatie Veria (Cohesiefonds)	7 291 256	2 047 000				89	
IERLAND								
42	Hoofdafvoerstelsel Ennis (doelstelling 1 en Cohesiefonds)	1 482 000	1 213 800					
43	Greystones riolering (OP doelstelling 1, Envireg, Cohesiefonds)	27 133 903	20 565 424				91	92

	Land/project	Totale kosten (ECU)	Bijdrage EG (ECU)	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	
				Paragraaf van het verslag					
44	Waterford Foods (EOGFL-Oriëntatie, doelstelling 5a)	5 073 630	1 775 770			76			
45	Wexford hoofdafvoerstelsel (OP doelstelling 1, Cohesiefonds)	48 740 850	36 654 420				91	92	
46	Tralee (OP doelstelling 1, Envireg)	15 974 747	11 072 615						
47	Killorglin (Envireg)	7 714 360	5 614 789						
48	Dingle (Envireg)	5 950 058	5 104 694				81		
49	Cacherciveen (Envireg)	4 043 833	2 206 365						
PORTUGAL									
50	Zuivering Baixa Canico afvalwaterzuiveringsinstallatie (OP doelstelling 1)	2 000 000	1 500 000						
51	ETAR Funchal Madeira afvalwaterzuiveringsinstallatie (Envireg)	9 600 000	6 700 000	59	67				
52	Etar lozing San Miguel (OP Centro, doelstelling 1)	476 654							
53	Project Odeolua-Fucho-Franqueira (Cohesiefonds)	6 009 000	5 107 000						
54	Verbetering wateraanvoer Vila Franca de Xira (Cohesiefonds)	14 971 000	12 726 000						
55	Afvalwaterzuiveringsinstallatie Bassin Alviela (Cohesiefonds)	5 840 000	4 964 000	61,41					
DUITSLAND									
56	Saksen Doelcorporatie afvalwater Dippoldswalde (OP doelstelling 1)	8 382 815	2 135 424						
57	Berlijn	geen gegevens							
58	Bischofswerda (OP doelstelling 1)	5 649 534	3 672 407	43					
59	Meißen (OP doelstelling 1)	6 370 918	2 619 406	43			83		
60	Hartmannsdorf Oberes/Bobritztal (OP doelstelling 1)	2 856 200	1 639 224	43					
ITALIË									
61	Mola di Bari (Envireg)	1 569 405	780 635	59				98	
62	Barletta (OMFP Puglia, doelstelling 1)	3 109 760	1 554 880						
63	Taranto (OMFP Puglia, doelstelling 1)	10 500 000	5 250 000		66		90	98	
64	Brienza (OMFP Basilicata, doelstelling 1)	650 223	325 111				90	98	
65	Lago Cotugno (OMFP Basilicata, doelstelling 1)	13 664 099	6 832 049					98	
66	Littorale Ionico (Envireg)	geen gegevens						98	
67	Depuracque (LIFE)		405 211						
TOTAAL		467 647 720	291 671 093						

(a) Problemen met de omzetting en tenuitvoerlegging van de richtlijnen.

(b) Verouderde opzet van de projecten.

(c) Inachtneming van het probleem van hemelwater en industrieel afvalwater.

(d) Geplande kosten van de projecten vergeleken met de werkelijke kosten en vertragingen bij de tenuitvoerlegging en het effect ervan op de subsidiabele kosten/uitgaven.

(e) Beheer van de projecten door de bevoegde autoriteiten en slecht functioneren van de zuiveringsinstallaties.

Verouderde opzet van de projecten

64. Een groot aantal projecten werd lange tijd voor het begin van de bouw ontworpen en was niet altijd aangepast aan de toeneming van de bevolking of de vervuiling of aan technologische veranderingen.

65. Het gevolg is dat deze waterzuiveringsinstallaties in de meeste gevallen te gering van omvang zijn of te weinig technische capaciteit hebben om te voorzien in de behoeften van de betrokken agglomeratie. Dergelijke gevallen werden door de Kamer in een aantal lidstaten vastgesteld. In Griekenland werd een zuiveringsinstallatie gebouwd zonder dat in de aanvangsfase rekening werd gehouden met twee in de nabijheid gevestigde lederverwerkende bedrijven, een slachthuis en de hotels die in de regio werden gebouwd. Het afval van deze bedrijven werd zonder enige bewerking in zee geloosd. Deze bedrijven bevinden zich op 400 meter afstand van de behandelingsinstallatie. Geconstateerd werd dat de begunstigde extra middelen vroeg en kreeg om de voornoemde vervuilende bedrijven op de behandelingsinstallatie aan te sluiten. De kosten van dit project bedragen circa 6,1 Mio ECU.

66. De oorspronkelijke plannen voor de bouw van een zuiveringsinstallatie in Italië dateerden van 1988, maar de technische aspecten van het project moesten worden herzien vanwege budgettaire beperkingen, hetgeen resulteerde in de bouw van een installatie met een behandelingscapaciteit die onvoldoende is voor de behoeften van de stad.

67. Het Funchal-SRESA-project in Portugal bood slechts de mogelijkheid om 60 à 70 % van het stedelijk afvalwater te behandelen. Bovendien werd de zuiveringsinstallatie ontworpen als een primaire installatie, terwijl het een secundaire installatie had moeten zijn. De totale kosten bedroegen 9,6 Mio ECU.

68. In een opvangsysteem en een zuiveringsinstallatie in aanbouw in Galicië waren de ontworpen opvangbekkens ontoereikend voor de totale hoeveelheid op te vangen hemelwater. Bovendien kwam er zeewater terecht in het hoofdopvangbekken, wat problemen veroorzaakte voor het functioneren van de pompstations. Later zal dit consequenties hebben voor het functioneren van de zuiveringsinstallatie zelf. De kosten van het project beliepen circa 4,7 Mio ECU.

Inachtneming van het probleem van hemelwater en industrieel afvalwater

69. De zuiveringsprojecten moeten bij de opvang en behandeling van afvalwater rekening houden met de problemen die worden veroorzaakt door hemelwater. In het geval van gemengde opvangstelsels en in gebieden die blootstaan aan het risico van overstromingen kan de watertoevoer tijdens regenval tot het overstromen van de toevoergoten leiden, tot storingen in de zuiveringsinstallatie en tot belangrijke vervuiling van het aquatisch milieu.

70. In Frankrijk stelt de wetgeving slechts de opvang van afvalwater tijdens droog weer verplicht, terwijl het aan de gemeenten wordt overgelaten om de vervuilinggraad tijdens regenval te bepalen en de opvang en behan-

deling te kiezen, waarbij ze rekening houden met de kosten/batenverhouding. Zo heeft bij het project „Afvoer van afvalwater naar de zuiveringsinstallatie van la Marana” (OP Envireg-STRIDE 1990-1993) het netwerk als gevolg van budgettaire beperkingen geen scheidende functie, ondanks het feit dat de gemeente Biguglia gelegen is in een gebied dat regelmatig door overstromingen wordt getroffen (waarbij de plaatselijke verbindingsweg als scheiding voor het wegvloeiën van het hemelwater dient). Bijgevolg vloeit het hemelwater zonder enige behandeling via greppels weg naar het meer van Biguglia.

71. De tenuitvoerlegging van bijna alle in Spanje door de Kamer gecontroleerde projecten wordt belemmerd door het ontbreken van scheidingsnetwerken voor hemelwater, hetgeen leidt tot problemen bij de lozing van afvalwater, tot vervuiling en tot problemen met de werking van de zuiveringsinstallaties. De zuiveringsinstallaties die de Kamer in Portugal heeft gecontroleerd zijn eveneens van het gemengde type.

72. Zoals de Kamer in Duitsland heeft geconstateerd, zijn sommige zuiveringsinstallaties van het gescheiden type (de installaties aan de rand van steden), terwijl andere gemengd zijn, met name installaties die bedoeld zijn voor stedelijke centra.

73. Met betrekking tot het lozen van industrieel afvalwater in opvangsystemen en stedelijke waterzuiveringsinstallaties bepaalt Richtlijn 91/271/EEG in artikel 11 dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat deze lozingen worden onderworpen aan door de bevoegde autoriteiten vooraf vast te stellen voorschriften en/of te verstrekken bijzondere vergunningen. Industrieel afvalwater moet vóór de lozing in het openbare rioolnetwerk onderworpen worden aan een toereikende voorafgaande behandeling om dezelfde kenmerken te hebben als water van stedelijke oorsprong. Dit wordt gedaan om zeker te zijn van een goede werking van de zuiveringsinstallaties en om schade aan de installaties te voorkomen, om de gezondheid van het personeel dat in de opvangsystemen en de zuiveringsinstallaties werkt te beschermen, en tot slot om te waarborgen dat de lozingen van afvalwater aanvaardbaar zijn voor het milieu. Deze voorbehandeling moet worden verricht door de bedrijven zelf, krachtens het beginsel „de vervuiler betaalt”.

74. Uit de controles van de Kamer is evenwel gebleken dat deze bepalingen niet altijd worden nageleefd. Dat geldt voor het Spaanse project „Rioolstelsel in het industriegebied Sabón” (plaatselijk OP, doelstelling 1), dat de aansluiting van dit netwerk op het opvangsysteem voor stedelijk afvalwater van de stad Arteixo beoogde, zonder dat er sprake was van enige voorbehandeling. Al het afvalwater wordt rechtstreeks in zee geloosd via het onderwaterafvoersysteem van La Coruña. De kosten van dit project belopen 13 Mio PTA.

75. In het kader van een ander Spaans project, „Integrale ruimtelijke ordening van de Taag” te Toledo, voor een totaalbedrag van 2 540 Mio PTA, waaraan het EFRO 1 000 Mio PTA steun heeft verleend, werd onder andere beoogd de zuiveringsinstallatie voor afvalwater afkomstig van het industriegebied van de stad te verbeteren. Dit

water komt in de zuiveringsinstallatie terecht zonder enige voorbehandeling door de betrokken bedrijven; er bestaat een gemeentelijke verordening voor de zuivering van industrieel afvalwater, maar deze is in de praktijk nooit toegepast.

76. De controle op de lozing van gezuiverd water, hetzij rechtstreeks in de natuur (waarop de communautaire normen rechtstreeks van toepassing zijn), hetzij in de stedelijke opvangsystemen en zuiveringsinstallaties, is een belangrijk element bij de strijd tegen de watervervuiling. Een nationaal systeem van controle op de lozingsvoorwaarden maakt deel uit van de exploitatievergunningen die de lidstaten a priori en voor elke erkende installatie toekennen. Tijdens de controle van een door het EOGFL-Oriëntatie gefinancierd project op het gebied van de landbouwindustrie in Ierland heeft de Kamer evenwel geconstateerd dat de in de vergunning vastgelegde normen niet altijd werden nageleefd, zonder dat werkelijke (geldelijke of administratieve) sancties, waarin wordt voorzien door de nationale regelgeving, werden toegepast.

77. Deze controles behoren tot de uitsluitende bevoegdheid van de nationale autoriteiten. Van haar kant moet de Commissie tijdens haar controles in de lidstaten dergelijke vormen van verificaties ontwerpen en uitvoeren om zich ervan te vergewissen dat:

- a) zuiveringsinstallaties die industrieel afvalwater behandelen de chemische kenmerken van het ontvangen afvalwater op permanente basis controleren;
- b) de plaatselijke autoriteiten over volledige informatie beschikken met betrekking tot de erkende installaties en de op de lozingen verrichte controles;
- c) indien communautaire financieringen zijn toegekend aan afvalwater producerende particuliere of overheidsbedrijven, de resultaten van de verrichte controles beantwoorden aan de in de vergunningen en de communautaire richtlijnen vastgelegde normen.

Kosten van de projecten — geplande en werkelijke kosten

78. De bij de opzet en de planning van de projecten geconstateerde technische tekortkomingen geven in de meeste gevallen aanleiding tot onjuiste ramingen van de kosten van de werkzaamheden. De werkelijke kosten zijn aanmerkelijk hoger. In alle bezochte lidstaten en bij bijna alle gecontroleerde projecten werden belangrijke kostenverschillen vastgesteld. De voornaamste door de Kamer geconstateerde gevallen van een te lage raming van voor vergoeding in aanmerking komende uitgaven worden in de volgende paragrafen beschreven.

79. Voor de bouw van de zuiveringsinstallatie van de regio Groot-Athene in Psytalia (OP EFRO Attica, zwaartepunt 1.1) waren ten tijde van het controlebezoek zes belangrijke contracten — die 77 % van de kosten van het project uitmaakten — afgerond tegen kosten die ongeveer twee maal zo hoog waren als het geplande bedrag (in plaats van de geplande circa 40,4 Mio ECU (11 500 Mio GRD) circa 78,9 Mio ECU (22 400 Mio GRD)).

80. In Spanje omvatte het Algemeen Waterkundig Plan voor Galicië (PHGC), dat in 1990 door de regionale autoriteiten werd opgesteld, investeringen van circa 19,6 Mio ECU (3 125 Mio PTA) voor het programma ter vermindering van de vervuiling in Ria de la Coruña. In 1994 werden in het herziene regionale plan investeringen voor hetzelfde programma opgenomen ten bedrage van circa 39,2 Mio ECU (6 245 Mio PTA), een toeneming met 100 % ten opzichte van het oorspronkelijke plan. Hoewel de verschillende ramingen niet werkelijk vergelijkbaar zijn — er moet met name rekening worden gehouden met de inflatie, de opnemings van nieuwe projecten en de bij Richtlijn 91/271/EEG ingevoerde eisen — moet toch worden geconstateerd dat een groot gedeelte van de verhogingen van de ramingen is te wijten aan grote vertragingen bij de uitvoering, welke zijn veroorzaakt door allerlei redenen van technische, juridische (onteigeningen) en budgettaire aard. Soortgelijke afwijkingen van de planning werden geconstateerd bij het „Ria de Vigo”-programma, dat van circa 67,2 Mio ECU (10 700 Mio PTA) opliep tot circa 177,1 Mio ECU (28 200 Mio PTA) (163 %), en het „Ria de Arousa”-programma, dat toenam van circa 29,5 Mio ECU (4 697 Mio PTA) tot circa 51,3 Mio ECU (8 167 Mio PTA) (73 %). De stijgingen van de werkelijke kosten van de projecten worden in paragraaf 86 onderzocht.

81. In Ierland bedroegen de definitieve uitgaven voor de zuiveringsinstallatie in Dingle (OP Envireg) circa 6,1 Mio ECU (4,9 Mio IRL), terwijl een bedrag van circa 4,1 Mio ECU (3,3 Mio IRL) was gepland; dit is een stijging van 45 % ten opzichte van de geplande kosten.

82. Bij een Frans project bedroegen de geplande kosten voor de bouw van een kleine zuiveringsinstallatie, gefinancierd door het EOGFL-Oriëntatie (Société d'abbatage des porcs ABERA) 93 000 ECU (0,6 Mio FF). De uiteindelijke kosten van de installatie bedroegen, na talrijke technische verbeteringen, circa 0,9 Mio ECU (6 Mio FF), ofwel 10 keer zoveel als de geraamde uitgaven.

83. Tot slot werden de kosten van de zuiveringsinstallatie van Meißen in Duitsland (EFRO OP Saksen) door technici opwaarts „gecorrigeerd” in verband met aanvullende werkzaamheden. Deze wijzigingen bleven evenwel onder de grens van 10 % waarboven volgens de nationale wetgeving (paragraaf 2 (3.2), deel B van de Verdingungsordnung Bauleistung (VOB-richtlijnen)), over nieuwe prijzen had moeten worden onderhandeld. De Kamer is anders dan de Commissie echter van mening dat er met betrekking tot dit project belangrijke besparingen hadden kunnen worden verwezenlijkt zonder dat de doelmatigheid van de installatie zou zijn verminderd. In het bijzonder is het onnodig en onjuist om een kelder en een aantal galerijen onder de gehele installatie te bouwen, om via brede en goed verwarmde gangen rechtstreeks toegang te verkrijgen tot alle buizen en bekkens (oxidatie/nitrificatiebekkens, enz.). Dit is de enige door de Kamer bezochte zuiveringsinstallatie die over dergelijke voorzieningen beschikt.

84. De Kamer erkent dat het moeilijk is om zonder kostenstijgingen belangrijke infrastructuurprojecten ten uitvoer te leggen. Bij alle vormen van technische planning

op korte en lange termijn worden prijsstijgingen gepland en aanvaard. Doorgaans leiden toegenomen kosten niet rechtstreeks tot meer communautaire bijstand. Aanzienlijke kostenwijzigingen zijn echter een duidelijke indicatie van een zwakke planning en zwak projectbeheer en van vertragingen bij de uitvoering van het project. De vertragingen hebben in de meeste gevallen tot gevolg dat de kosten stijgen.

Vertragingen bij de tenuitvoerlegging van de projecten en het effect daarvan op de stijging van de kosten

85. Er bestaat een sterke correlatie tussen geconstateerde vertragingen bij de uitvoering van de projecten en stijgingen van de bouwkosten.

86. In Frankrijk begon een door het geïntegreerd mediterrane programma (GMP) gefinancierd project voor de vermindering van de vervuiling in de lagunenreeks van Biguglia in 1991, al werden de inleidende studies voorbereid in 1986. In hetzelfde verband hadden bij een ander door Envireg gefinancierd project bepaalde werkzaamheden binnen drie maanden (september 1992) voltooid moeten zijn. In werkelijkheid werden ze voltooid na 21 maanden (juni 1994). Voor dit project werd opdracht gegeven voor de werken en vond de inschrijvingsprocedure plaats na de termijn van de vastleggingen voor een bedrag van 0,7 Mio FF. Hetzelfde geldt voor de inschrijvingsprocedures voor een ander project, gefinancierd door het geïntegreerd operationeel programma (GOP) Corsica 1990-1993 voor een bedrag van 1,4 Mio FF. Het begin van het project voor de zuiveringsinstallatie van de stad Ajaccio werd eveneens vertraagd. Hoewel de voorbereidende studies in 1991 door het OP Envireg in 1991 werden gefinancierd, werd er pas in 1993 opdracht toe gegeven. De termijnen voor de voltooiing van de eerste fase (1997) en derhalve voor het gehele project (2000) zullen niet worden gehaald. Aanzienlijke vertragingen werden geconstateerd bij de voorbereiding van de studies voor het project van de zuiveringsinstallatie in Bastia-Zuid, gefinancierd door Envireg in het begin van 1991. Deze studies werden voltooid in 1995, in plaats van in 1993, zoals gepland, en bijgevolg zal de nieuwe zuiveringsinstallatie pas voltooid zijn in het begin van 1999. De grootste vertragingen werden aangetroffen bij het project voor de vermindering van de vervuiling langs de zuidkust van de Golf van Ajaccio, waar de oorspronkelijke studies begonnen in 1984 en de zuiveringsinstallatie pas elf jaar later in bedrijf werd genomen.

87. In Spanje stegen de kosten voor het „Collector GLI-3 Valladares Lagares”-project met 26 % en liep het project een vertraging van 28 maanden op. Bij het geïntegreerde vervuilingsverminderingproject van Arteixo beliep de afwijking 45 % van de oorspronkelijke kosten en liep het project een vertraging op van 50 maanden. Bij het project voor de integrale sanering van Sada was de afwijking 47 % en de vertraging 15 maanden. Bij het geïntegreerde project voor de vermindering van de vervuiling in Cabanas y Pontedeume — dat 28 maanden werd stilgelegd wegens „technische verbeteringen” en dat nog steeds in aanbouw is — was de vertraging in februari 1997 al opgelopen tot 38 maanden en zijn de kosten met 23 % gestegen. Bij het geïntegreerde project voor de vermindering van de vervuiling in Ribeira, dat nog steeds

in aanbouw is, beloopt de financiële afwijking reeds 33,5 %. Tot slot is er al een overschrijding van 30 % op de kosten van het project voor de vermindering van de vervuiling in Rianxo en de zuiveringsinstallatie was in maart 1996 nog niet in bedrijf, hoewel zij een jaar voordien was voltooid.

88. Een vertraging van twee jaar werd geconstateerd bij het Coruña Ria onderwaterlozingsproject. Tot november 1996 was het project niet officieel geaccepteerd door de plaatselijke autoriteiten. In zulke gevallen is het bouwbedrijf verantwoordelijk voor het onderhoud en het functioneren van de installatie. Het hoge neerslagniveau en het ontbreken van aparte rioolssystemen hebben tot gevolg gehad dat een groot deel van het afvalwater onbehandeld in zee is geloosd.

89. In Griekenland werden grote vertragingen geconstateerd bij alle door de Kamer gecontroleerde projecten, hoofdzakelijk als gevolg van technische en administratieve oorzaken. De zuiveringsinstallatie van Rethymnon had een vertraging van 27 maanden, en de kosten zijn met 257 % gestegen. Dit project is nog steeds onvoldoende voor de behoeften van de stad. De kosten van de bouw van de zuiveringsinstallatie in Veria zijn bijna verdubbeld en ten tijde van het controlebezoek was het project nog niet voltooid. De totale kosten van beide projecten beliepen circa 6,1 Mio ECU.

90. In Italië werd in juli 1990 een begin gemaakt met het project van Brienza, dat 12 maanden moest duren. Eind 1995 was het project niet voltooid. Het rioolproject van Taranto begon in 1991, met een geplande duur van één jaar, en was eind 1995 nog steeds niet voltooid.

91. Ierse projecten kregen eveneens te maken met vertragingen bij de voltooiing wegens dezelfde oorzaken als in andere lidstaten. Als gevolg van technische verbeteringen werd twee jaar te laat begonnen met een deel van het Greystones-project, medegefinancierd door het EFRO. Vertragingen werden ook geconstateerd bij het Wexford Drainage Scheme-project, waar het begin van sommige werkzaamheden van het project drie jaar vertraging opleef. Het project begon pas in september 1993.

Beheer van de projecten door de bevoegde autoriteiten

92. De opsplitsing van grote projecten maakt het soms moeilijk de bepalingen van de verordeningen inzake de Structuurfondsen en het Cohesiefonds na te leven. Verordening (EG) nr. 1164/94 tot oprichting van het Cohesiefonds biedt in artikel 1, lid 3, de mogelijkheid om projectstadia te financieren, mits ze „technisch en financieel autonoom” zijn. Toch zijn projecten die in beginsel niet geschikt zijn voor opdeling in sommige gevallen opgesplitst om eerst te kunnen worden gefinancierd door het EFRO en vervolgens door het Cohesiefonds. Dat is het geval bij de projecten „Greystones Sewerage Scheme” en „Wexford Main Drainage Scheme” die de Kamer in Ierland heeft gecontroleerd, waar het contract met het bedrijf dat belast was met de materiële verwezenlijking van de projecten deels door het EFRO is gefinancierd en

later door het Cohesiefonds. Bijgevolg kunnen deze projectstadia moeilijk als autonome projecten worden beschouwd; in werkelijkheid zijn het slechts „betalingsstadia”, die in de praktijk gedefinieerd kunnen worden als het deel van het project dat nog geen EFRO-financiering heeft ontvangen.

93. Deze praktijk zet de naleving van en de controle op de communautaire regelgeving terzake op losse schroeven. Bovendien brengt de opdeling van projecten in stadia het risico met zich mee dat openbare aanbestedingen in delen worden opgesplitst om de in de verschillende richtlijnen vastgelegde plafonds te vermijden. Deze problematiek is door de Kamer al eerder aan de orde gesteld in haar speciaal verslag nr. 1/95 over het cohesiefinancieringsinstrument⁽²⁷⁾.

94. Met betrekking tot de openbare aanbestedingen heeft de Kamer ook problemen geconstateerd — en aan de Commissie gemeld — in verband met het verlenen van overdreven reducties door inschrijvers om een aanbesteding in de wacht te slepen of met het feit dat sommige nationale bestuursinstanties gebruik maken van de verschillende door hun wetgeving geboden mogelijkheden — zoals spoedprocedures — die bedoeld zijn om de concurrentie te beperken of soms uit te schakelen. De opdeling van een project in meerdere subprojecten met openbare aanbestedingen heeft deze situatie doen ontstaan. De Kamer heeft geconstateerd dat een Grieks project, gefinancierd door het EFRO (OP Attica, gemeente Prerama) gespreid is over 54 aanbestedingen. De totale kosten van dit project beliepen circa 457 207 ECU. Een dergelijke handelwijze vergroot de vertragingen en de kosten van de uitvoering en bemoeilijkt het beheer van de projecten. De Kamer heeft in een eerder verslag al op dit feit gewezen⁽²⁸⁾.

95. Het beheer van de projecten is vaak te weinig doorzichtig. Zo krijgen sommige projecten — met name de grote — subsidies uit verschillende communautaire bronnen en zou er volgens de geldende regelgeving een afzonderlijke boekhouding moeten worden gevoerd. Op het niveau van de uiteindelijke begunstigde worden deze verschillende vormen van steunverlening voornamelijk beschouwd als financieringsbronnen die zonder onderscheid voor de verschillende stadia van het project dienen. Dat geldt met name voor de GMP-steunverlening (GMP eerste fase, GMP-verbante maatregelen, GMP aanvullende begrotingslijn) en die van het GOP bij de gecontroleerde projecten op Corsica: „Sanering van de lagunes van Biguglia”, „Sanering van de zuidelijke oever van de Golf van Ajaccio”.

96. De Kamer heeft ook geconstateerd dat het niet altijd mogelijk was de bedragen van de uitgaven die door de centrale instanties aan de Commissie waren medegegeeld, in overeenstemming te brengen met de bedragen die door de projectbeheerders en/of de begunstigten waren medegegeeld aan de nationale autoriteiten. De voornaamste oorzaak hiervan is het ontbreken van een

afzonderlijke boekhouding of van een toereikend boekhoudsysteem, met behulp waarvan de vermelde uitgaven voor het gesubsidieerde project kunnen worden vastgesteld. Dit geldt voor de in Spanje gecontroleerde projecten „Collector GLI-3 Valladares-Lagares” (OP Milieu) en „Onderwaterlozing van la Coruña” (OP Envireg). Ten aanzien van de maatregel „Zuivering van afvalwater” van het programma Envireg-Stride Corsica konden de opgegeven kosten bovendien niet in overeenstemming worden gebracht met de bewijsstukken van de door de uiteindelijke begunstigten verrichte betalingen. Deze documenten dienen evenwel de grondslag te vormen voor de goedkeuring van de uitgaven.

Slecht functioneren van de zuiveringsinstallaties

97. Hiervoor is reeds opgemerkt dat sommige installaties niet voldoen aan de in de richtlijnen vastgelegde kwaliteitsnormen (zie de paragrafen 58-62) en is gewezen op de noodzaak van nieuwe investeringen om de installaties op het vereiste niveau te brengen. De kwaliteit van de reeds verrichte behandeling moet dus worden verbeterd. Maar er is daarnaast sprake van een reeks andere problemen: sommige reeds voltooid installaties functioneren nog niet, of functioneren niet doeltreffend als gevolg van ernstige problemen. In beide gevallen komt het effect van de communautaire financiering op de tocht te staan.

98. De Kamer kon in 1996 vaststellen dat vijf van de zes in Italië gecontroleerde zuiveringsinstallaties wel voltooid waren, maar in het geheel niet functioneerden, sommige zelfs sinds meerdere maanden. De oorzaak is met name de weigering van ENEL (de nationale elektriciteitsmaatschappij) om een aansluiting op het elektriciteitsnet te verzorgen, wegens het ontbreken van beschikbare kredieten. Deze zelfde installaties kampten met andere problemen, zoals het feit dat sommige niet waren aangesloten op het leidingennet, enzovoort. Wanneer dergelijke installaties (mechanische en elektronische apparatuur en gebouwen) niet worden gebruikt, bestaat bovendien het gevaar dat ze in verval raken. Het bedrag van de voor deze installaties geïnvesteerde kredieten belooft circa 26,5 Mio ECU (55 125 Mio LIT).

99. In Galicië (Spanje) functioneerde één van de drie zuiveringsinstallaties waarvan de werkzaamheden waren voltooid. Een tweede (project voor de integrale sanering van de stad Sada) werkte op onbevredigende wijze. De derde (zuiveringsinstallatie van Rianxo), die in april 1995 ter beschikking van de gemeente werd gesteld, was niet in bedrijf, eerstens doordat ze niet op het elektriciteitsnet was aangesloten, maar ook doordat er geen aanbestedingsprocedure voor de exploitatie ervan was gehouden. De doelstelling van dit soort projecten, namelijk het verminderen van de vervuiling, werd niet bereikt. De totale kosten van deze twee projecten belopen circa 8,4 Mio ECU.

100. Uit een door Envireg medegefinancierde studie⁽²⁹⁾, waarin 15 zuiveringsinstallaties op Kreta werden

⁽²⁷⁾ Speciaal verslag nr. 1/95 over het cohesiefinancieringsinstrument, vergezeld van het antwoord van de Commissie (PB C 59 van 8.3.1995, blz. 1).

⁽²⁸⁾ Jaarverslag van de Kamer over 1994, hoofdstuk 4 (PB C 303 van 14.11.1995, blz. 108).

⁽²⁹⁾ „Study on the creation of a centre for environmental upgrading of Crete”, Envireg-EOT, 1995.

beoordeeld, is gebleken dat deze installaties niet optimaal functioneerden en dat de controles op de waterlozing moesten worden verbeterd. Ten slotte zijn in alle bezochte lidstaten voorbeelden van een slecht functioneren van de systemen en de zuiveringsinstallaties waargenomen.

101. Uit de reeds genoemde gevallen blijkt wel hoe omvangrijk en ingewikkeld het samenstel van factoren is dat een rol speelt bij het behalen van bevredigende resultaten wat betreft de kwaliteit van de installaties, en het daardoor optimaliseren van de communautaire financieringen. Deze financieringen spelen stellig een zeer belangrijke rol bij de tenuitvoerlegging van een beleid op dit gebied. In het kader van het beginsel van de gedeelde verantwoordelijkheid is het de taak van de lidstaten om ervoor zorg te dragen dat het rendement van de installaties blijft bestaan. Daarbij gaat het hoofdzakelijk om aspecten als het functioneren van de installaties, het onderhoud van het netwerk, en de daarmee verband houdende kosten, die eveneens door de Kamer zijn onderzocht, met name in sommige lidstaten.

Het Communautair Initiatief Envireg

102. In 1990 lanceerde de Commissie het CI Envireg om bij te dragen tot de bescherming van het milieu en de economische ontwikkeling te bevorderen. De specifieke doelstellingen waren met name:

- vermindering van de vervuiling van de kustgebieden,
- bevordering van de ruimtelijke ordening van de kustgebieden,
- bijdragen tot het in de greep krijgen van het beheer van industrieel afval,
- ontwikkeling van de knowhow op het gebied van het ontwerpen en beheren van zuiveringsinstallaties.

103. De totale bijdrage van de Structuurfondsen aan het CI Envireg voor de periode 1990-1993 beliep 500 Mio ECU (tegen prijzen van 1990). De in aanmerking komende gebieden waren de kustgebieden van de regio's van doelstelling 1 en die van doelstellingen 2 en 5 b), gelegen in het Middellandse-Zeegebied. Met betrekking tot industrieel afval en technische bijstand kwamen alle regio's van doelstelling 1 in aanmerking.

104. Bijna twee derde van de kredieten is gebruikt voor de vermindering van de vervuiling in de kustgebieden van doelstelling 1, met name door middel van de aanleg of modernisering van de infrastructuur en de installaties voor de behandeling van afvalwater. Daarom heeft de Kamer de benutting van de EFRO-kredieten in de regio's van doelstelling 1 gecontroleerd met betrekking tot de projecten voor waterzuivering en het door de Commissie in het leven geroepen netwerk van technische bijstand voor de ontwikkeling van knowhow en voor de uitwisseling van ervaringen. Ook heeft ze de evaluatie achteraf van het CI Envireg aan een onderzoek onderworpen.

Moelijkheden bij de tenuitvoerlegging van het CI Envireg

105. Het Communautair Initiatief Envireg werd goedgekeurd in mei 1990 en de einddatum voor de betalingen werd voor sommige programma's op 31 december 1994 en voor andere op 31 december 1995 vastgesteld. De uitvoering van deze programma's heeft grote vertragingen ondervonden, en de meeste betrokken lidstaten hebben een verzoek tot uitstel van de einddatum ingediend. Aan het eind van het begrotingsjaar 1996, twee jaar na de aanvankelijke einddatum voor sommige programma's en een jaar na die voor andere, waren slechts drie van de dertien programma's afgesloten (Envireg Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), Noord-Ierland en Portugal). 17,9 % van de vastleggingen voor het initiatief moest nog worden afgewikkeld (zie *tabel 6*).

TABEL 6

Tenuitvoerlegging van het Communautair Initiatief Envireg per 31.12.1996

1 000 ECU (prijzen 1993)

	Programmering		Vastleggingen	Betalingen	Nog te betalen	%	Vrij-makingen
	Totale kosten	EFRO					
CI Regis-Envireg-Stride Guyana	31 689	10 362	10 362	8 392	1 970	19	
CI Regis-Envireg-Stride Martinique	70 866	14 139	14 139	11 686	2 453	17	
CI Regis-Envireg-Stride Réunion	140 895	27 169	27 169	22 496	4 673	17	
CI Regis-Envireg-Stride Guadeloupe	72 956	17 022	17 022	14 615	2 407	14	
CI Envireg PACA	8 318	3 000	3 000	2 981	0	0	19
CI Envireg Languedoc-Roussillon	5 202	1 000	1 000	800	200	20	
CI Envireg-Stride Corsica	37 216	14 684	14 684	12 113	2 571	18	
CI Envireg Ierland	40 557	30 420	30 420	29 044	1 376	5	
CI Envireg Italië	342 478	168 672	168 672	105 437	63 235	37	
CI Envireg Griekenland	117 774	78 934	78 934	64 108	14 826	19	
CI Envireg Noord-Ierland ⁽¹⁾	25 664	17 448	17 654	16 308	0	0	1 346
CI Envireg Spanje	235 702	126 934	126 934	111 140	15 794	12	
CI Envireg Portugal	145 510	101 486	101 486	98 631	0	0	2 852
TOTAAL	1 274 827	611 270	611 476	497 751	109 505	18	4 217

⁽¹⁾ Het OP Envireg Noord-Ierland, derde tranche, is door de Commissie vastgelegd (november 1993) zonder dat zij rekening hield met de wijziging van het door het Comité van toezicht goedgekeurde financieringsplan (oktober 1993). Deze vastlegging, die 1 346 Mio ECU te hoog was, is geregulariseerd bij de betaling van het saldo (mei 1996).

Bron: Gegevens DG XVI van 1997.

106. Ierland had geen verzoek om uitstel van de einddata ingediend. Dat het programma te laat is afgesloten kwam door de meningsverschillen die er tussen de Commissie en de Ierse autoriteiten bestaan ten aanzien van het begrip „uiteindelijke begunstigde” van sommige projecten, waaronder de projecten betreffende de infrastructuur van de zuivering van afvalwater. Ierland beschouwt het Ministerie van Milieuzaken (de bestuursinstantie die verantwoordelijk is voor de financiering van de projecten) als uiteindelijke begunstigde, en niet de gemeenten die opdracht geven tot de werkzaamheden. De andere lidstaten beschouwen de opdrachtgevers van de werkzaamheden als uiteindelijke begunstigden. Dit heeft tot gevolg gehad dat de door Ierland ingediende uitgaven-declaraties uitgaven vermelden die op het tijdstip van indiening nog niet waren betaald, evenals voorlopige uitgaven en uitgaven die betaald waren voor de periode waarin ze voor vergoeding in aanmerking konden komen. De Commissie dient erop toe te zien dat de term „uiteindelijke begunstigde”, zoals omschreven in de financiële bepalingen van elk OP, op uniforme wijze wordt toegepast in alle lidstaten en dat er in de uitgavendeclaraties slechts uitgaven worden opgenomen die daadwerkelijk zijn gedaan, zoals vastgelegd in de geldende regelgeving.

107. Het Envireg-programma heeft in Italië bijzonder grote problemen gekend bij de tenuitvoerlegging. Deze problemen houden verband met de tenuitvoerlegging van het CB Italië 1989-1993. In het geval van Envireg heeft de Kamer geconstateerd dat toezicht op het programma ontbrak, met name als gevolg van het feit dat geen financiële gegevens en uitvoeringsverslagen aan de Commissie werden gezonden, en van het feit dat de comités van toezicht vaak onder problematische omstandigheden bijeenkwamen (ontbreken van exacte gegevens, soms afwezigheid van de vertegenwoordigers van de regio's of het ontbreken van notulen). Zo was eind 1994 slechts 3,5 % van de door de Commissie als voorschotten voor 1991 overgemaakte bedragen (dat wil zeggen een bedrag van circa 3,1 Mio ECU (6 600 Mio LIT)) uitgegeven. De moeilijkheden bij de tenuitvoerlegging van het CB Italië zijn aanleiding geweest tot een algemeen akkoord tussen Italië en de Commissie, waarbij het Envireg-programma wat betreft de vastleggingen is verlengd tot 31 december 1996 en wat betreft de betalingen tot 31 december 1997.

108. In het Envireg-programma voor Noord-Ierland was 96 % van de kredieten bestemd voor de verminde-

ring van de vervuiling van de kustgebieden. Veertien projecten met betrekking tot de zuivering van afvalwater waren oorspronkelijk voor dat doel gepland. De moeilijkheden bij het in overeenstemming brengen van deze projecten met de richtlijnen over de waterkwaliteit en met name de nieuwe Richtlijn 91/271/EEG maakten de verwezenlijking van de helft van deze projecten binnen de door het programma gestelde termijn echter onmogelijk. Zeven projecten werden vervangen door één groot project betreffende de renovatie van een van de twee zuiveringsinstallaties van Belfast, die bestemd is voor 250 000 inwoners. Dit project — waarmee subsidiabele kosten van in totaal circa 16,5 Mio ECU (13,3 Mio UKL) zijn gemoeid, die geheel door nationale kredieten worden gefinancierd — is reeds in 1986 begonnen en heeft 68 % van de EFRO-bijdrage aan dit programma opgeslokt. Er dient op te worden gewezen dat de opzet van de operationele programma's Envireg⁽³⁰⁾ slechts bij hoge uitzondering betrekking had op de financiering van waterzuiveringsinstallaties van agglomeraties met meer dan 100 000 inwoners. Gezien deze omstandigheden zijn de doelstellingen en prioriteiten die in het kader van Envireg voor Noord-Ierland zijn omschreven, met name wat betreft het vernieuwende karakter van deze projecten, slechts gedeeltelijk verwezenlijkt.

109. In het kader van het voor Galicië bedoelde deel van Envireg heeft de lidstaat een nieuw project opgenomen dat betrekking heeft op de onderwaterlozing van afvalwater in La Coruña. Dit project vertegenwoordigt 32 % van het totaal van de beschikbare uitgaven voor deze autonome gemeenschap, ofwel circa 8,8 Mio ECU (1,4 miljard PTA). In tegenstelling tot wat beoogd werd met de plannen van de Commissie⁽³¹⁾ maakt dit project deel uit van een systeem dat slechts voorziet in een voorbehandeling van het afvalwater van La Coruña, een stad die veel meer dan 100 000 inwoners heeft. Bovendien voldoet dit project niet aan de voorwaarden van Richtlijn 91/271/EEG (artikelen 4 en 6).

110. De situatie verschilt naar gelang van de lidstaat. Zo heeft het CI Envireg in Portugal de mogelijkheid geopend om het ontbreken van milieumaatregelen in het CB 1989-1993 deels goed te maken en is in dit verband de EFRO-bijdrage verhoogd met een bedrag van 13 Mio ECU, afkomstig uit een overdracht van kredieten van het Initiatief REGEN. Hierdoor konden aanvullende projecten worden ondernomen.

111. Ten opzichte van de oorspronkelijke programmering heeft de Commissie de beschikbare bedragen voor Envireg-Griekenland met 22 Mio ECU (ofwel 15,7 %), en bijgevolg de medefinanciering door het EFRO met 15 Mio ECU (ofwel 16 %) verminderd. Dit was het gevolg van de slechte tenuitvoerlegging van maatregel 1 van het programma betreffende de zuivering van afvalwater, die 61 % van de kredieten vertegenwoordigde. Van een totaal van 100 oorspronkelijk door deze maatregel beoogde projecten, moesten er 32 definitief worden gestaakt. Voorts hebben 40 van de 68 resterende projecten uitvoeringsmoeilijkheden gekend, zodat zij niet in het kader van het Envireg-programma konden worden vol-

tooid. Griekenland heeft verzocht ze op te nemen in het nieuwe CB 1994-1999.

112. Het programma Envireg-Stride Corsica werd gekort met 6,3 Mio ECU (ofwel 14,5 %) van de totale beschikbare kosten, terwijl de medefinanciering door het EFRO verhoogd is met 1,8 Mio ECU (ofwel 13,8 %). Dit bedrag is afkomstig uit de overdracht van niet-benutte kredieten van het OP Interreg Corsica-Sardinië en is gebruikt voor de financiering van maatregel 2 „zuivering van afvalwater”. De vermindering van de subsidiabele kosten is het gevolg van de gedeeltelijke mislukking van maatregel 3 „verwijdering van vast afval”, waarvoor minder dan 25 % van de beschikbare kredieten is benut, hetgeen niet zonder gevolg is gebleven voor de behandeling en de verwijdering van slib afkomstig van de zuiveringsinstallaties.

Netwerk voor technische bijstand „Ambiente e Regione” (AMBER)

113. Een van de vernieuwende aspecten van het CI Envireg was de ontwikkeling van knowhow en de uitwisseling van ervaringen op door het initiatief via het netwerk voor technische bijstand AMBER gefinancierde gebieden (gefinancierd met 1 006 573 ECU, gespreid over drie jaar). Dit netwerk moest op verzoek technische expertise betreffende projecten leveren aan de met de programma's belaste personen en de opdrachtgevers van werken, de uitwisseling van informatie en van ervaringen en het doorgeven van knowhow tussen de verschillende betrokken bestuursinstanties bevorderen, en de Commissie met name bij het toezicht op het CI bijstaan. Wat betreft de zuivering moest het netwerk onder andere technische steun verlenen aan de ontwikkeling van knowhow bij het ontwerpen en onderhouden van zuiveringsinstallaties voor afvalwater.

114. De Kamer achtte het onderzoek van het netwerk van technische bijstand AMBER belangrijk omdat zij in het verleden heeft geconstateerd dat talrijke zuiveringsinstallaties, vooral die in de regio's van doelstelling 1, niet functioneerden, en de Commissie had toegezegd dat zij dit probleem in de toekomst in het oog zou houden⁽³²⁾.

115. In juni 1991 heeft de Commissie op contractbasis een studie bureau ingeschakeld om dit netwerk voor technische bijstand op te zetten. Een eerste contract werd getekend voor de duur van één jaar en is vervolgens drie keer vernieuwd tot 20 december 1994.

116. Geconstateerd moet worden dat het aspect „verzoeken om expertise” niet heeft gefunctioneerd; slechts 9 000 ECU werd aan dit doel besteed. Dit heeft vele oorzaken, maar de voornaamste is dat twee lidstaten (Spanje en Italië) met de belangrijkste Envireg-programma's (ongeveer 60 % van het totaal) geen gebruik hebben gemaakt van het netwerk. Bovendien was de kennis van het netwerk voornamelijk beperkt tot het centrale niveau en beschikten de lokale autoriteiten slechts over zeer weinig informatie terzake. Voorts voorziet het AMBER-netwerk niet in betaling van de honora-

⁽³⁰⁾ Mededeling 90/C 115/03 van de Commissie aan de lidstaten van 9 mei 1990.

⁽³¹⁾ Mededeling 90/C 115/03 van de Commissie aan de lidstaten van 9 mei 1990.

⁽³²⁾ Speciaal verslag nr. 3/92 over het milieu, paragraaf 3.15, en antwoord van de Commissie (PB C 245 van 23.9.1992).

ria van de aangeworven experts en dat heeft de lokale autoriteiten niet gemotiveerd om van dit netwerk gebruik te maken. Tot slot werd reeds technische bijstand verleend door de nationale overheid of door externe adviseurs.

117. Een van de taken van het netwerk was het opstellen van informatiebulletins en praktische handleidingen voor de plaatselijke autoriteiten, en het organiseren van congressen en workshops over milieukwesties. De verspreiding van deze handleidingen heeft eveneens problemen gekend. Pas eind 1993 is een poging gedaan om ze toe te zenden aan de plaatselijke overheden in de in aanmerking komende gebieden van het CI Envireg. De uiterste datum voor het sluiten van contracten inzake werken was voor Envireg echter 31 december 1993. Voorts heeft de Kamer geconstateerd dat er van een totaal van 5 000 exemplaren van de handleiding „Behandeling van afvalwater” slechts ongeveer 900 onder deze overheden zijn gedistribueerd.

118. De organisatie van congressen moest de uitwisseling van ervaringen en de overdracht van kennis mogelijk maken, door met name de bilaterale samenwerking tussen de verschillende betrokken bestuursinstanties te stimuleren. Met uitzondering van enkele gevallen is de als gevolg van deze uitwisselingen begonnen samenwerking niet voortgezet.

119. De derde taak van het netwerk was het verlenen van bijstand aan de Commissie, die vooral concrete uitwerking heeft gekregen in het verrichten van studies waarvan de strekking duidelijk verder ging dan de doelstellingen van het CI Envireg en de bepalingen van het contract voor technische bijstand. De Commissie had in haar antwoorden op het speciaal verslag over het milieu⁽³³⁾ de Kamer reeds op de hoogte gesteld van haar voornemen om het AMBER-netwerk niet meer te beperken tot alleen het CI Envireg, maar de reikwijdte ervan uit te breiden tot de milieu-aspecten van alle structurele acties. Deze verruiming heeft plaatsgevonden op basis van een contract dat beperkt was tot de Envireg-programma's, zonder dat er sprake is geweest van een nieuwe aanbesteding.

Evaluatie achteraf van het CI Envireg

120. De Commissie heeft in december 1993 een contract voor de evaluatie van het CI Envireg gesloten voor een bedrag van 276 500 ECU. De evaluatie van Envireg moest in twee fasen geschieden en diende in december 1995 te zijn voltooid. De doelen van de eerste fase waren hoofdzakelijk de evaluatie van de vastgestelde doeleinden en de communautaire toegevoegde waarde, evenals een analyse van de administratieve procedures en de beheerssystemen van het CI in de begunstigde lidstaten. De tweede fase betrof het economische effect van de verwezenlijking van het CI. Deze moest pas beginnen nadat de Commissie had geconstateerd dat de in de eerste fase verrichte werkzaamheden van voldoende kwaliteit waren.

121. In oktober 1996 werd evenwel een eindverslag bij de Commissie ingediend, met een vertraging van

⁽³³⁾ Antwoorden op de paragrafen 3.13 en 3.14 van speciaal verslag nr. 3/92 over het milieu (PB C 245 van 23.9.1992).

25 maanden ten opzichte van de voor de eerste fase vastgestelde einddatum (september 1994) en van tien maanden ten opzichte van de einddatum van de tweede fase (december 1995). De totale kosten van deze evaluatie beliepen 211 887 ECU. Volgens de Commissie verschaft dit verslag reeds het maximum aan informatie voor een volledige evaluatie van het CI Envireg.

122. De Kamer is evenwel van mening dat dit verslag niet beantwoordt aan de in het contract vastgelegde evaluatiedoelstellingen, met name in verband met het volgende:

- a) de analyse van de administratieve procedures en de beheerssystemen is louter beschrijvend van aard en van zeer ongelijke kwaliteit naar gelang van de lidstaten;
- b) er is geen vergelijking gemaakt tussen de programmeringsmethoden en de tenuitvoerlegging en er is geen evaluatie verricht van de beheersstructuren ten opzichte van de nagestreefde doelstellingen;
- c) er zijn geen analyses verricht van de fysieke realisatie van de programma's en de medegefinancierde projecten, en evenmin hebben er evaluaties plaatsgevonden die het mogelijk zouden maken het effect van deze bijdragen te meten op basis van deugdelijke indicatoren (behalve voor Portugal);
- d) de beoogde begrotings- en financiële analyses zijn niet verricht;
- e) het effect van het CI Envireg op de oplossing van de milieuproblemen, waarop de actie was toegespitst (watervervuiling, ruimtelijke ordening van de kustgebieden, enz.) is niet voldoende behandeld;
- f) er is geen enkel verband tussen Envireg en de economische en/of toeristische ontwikkeling van het betrokken gebied vastgesteld.

Op grond van de in dit verslag vervatte gegevens kan geen enkele conclusie worden getrokken over het effect van het CI Envireg. Tot slot dient te worden opgemerkt dat het wetenschappelijk evaluatiecomité zelfs niet is opgericht.

123. Tot slot is de Kamer ten aanzien van de bijdrage van het CI Envireg van mening dat hiermee slechts gedeeltelijk de oorspronkelijke doelstellingen zijn verwezenlijkt. Op het gebied van de behandeling van afvalwater is het verband — in termen van kwaliteit van de projecten — tussen Envireg en Richtlijn 91/271/EEG niet voldoende gespecificeerd, behalve voor Ierland, zodat projecten die niet met deze richtlijn in overeenstemming waren toch konden worden medegefinancierd. Evenmin is het beginsel dat „de vervuiler betaalt” gespecificeerd ten aanzien van de zuiveringsprojecten, zodat projecten voor de zuivering van industrieel afvalwater gefinancierd konden worden, ofschoon de vervuilende bedrijven geen lozingsvergunning hadden en geen enkele voorbehandeling van hun afvalwater verrichtten.

124. Het late begin van het CI heeft ook de periode van tenuitvoerlegging beperkt, hetgeen geen stimulans is geweest voor de indiening van nieuwe projecten, die slechts een gering percentage uitmaken van het aantal

projecten dat reeds in uitvoering was of al vóór het begin van het CI was geprogrammeerd. De vertragingen bij de uitvoering zijn aanzienlijk geweest, bijvoorbeeld in Italië, en hebben geleid tot het opgeven van een groot aantal projecten, en/of de niet-voltooiing van tal van andere, bijvoorbeeld in Griekenland, of tot een wezenlijke verandering van de projecten die deel uitmaakten van het oorspronkelijke programma, bijvoorbeeld in Noord-Ierland.

125. De ontwikkeling van know-how en de uitwisseling van ervaringen door middel van informatiecampagnes, en het gebruik van de technische bijstand, zijn eveneens zeer gering geweest.

Het LIFE-programma

126. Het Financieel Instrument voor het Milieu (LIFE) werd ingesteld bij Verordening (EEG) nr. 1973/92 van de Raad van 21 mei 1992⁽³⁴⁾ voor de periode 1991-1995. Deze verordening werd gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1404/96 van de Raad, die een tweede periode van LIFE vaststelt (1996-1999). LIFE kreeg een begroting van 450 Mio ECU toegewezen voor de periode 1996-1999.

127. De door LIFE gefinancierde projecten zijn overwegend van vernieuwende aard, en zijn bedoeld om specifieke technische kennis op milieugebied in de lidstaten te verbeteren en te verspreiden. Een van de gecontroleerde Franse LIFE-projecten betrof de bouw van een kleine waterzuiveringsinstallatie met een experimenteel karakter. Het had ten doel, een methode te testen om huishoudelijk afvalwater van 50 tot 150 i.e. tegen lage kosten te behandelen. Dit project is geslaagd en de resultaten ervan verdienen verdere toepassing door de Commissie en de lidstaten, overeenkomstig het in artikel 2, lid 1, onder b), en lid 3, van de LIFE-verordening bepaalde betreffende de verspreiding van de resultaten van de vernieuwende projecten. De Kamer heeft reeds op deze punten gewezen in haar jaarverslag over het begrotingsjaar 1994⁽³⁵⁾.

HOOFDSTUK IV

DE KWESTIE VAN DE WATERLASTEN

128. Zoals in het eerste hoofdstuk al is opgemerkt (zie de paragrafen 21-23) zijn er met de tenuitvoerlegging van de stedelijk-afvalwaterrichtlijn aanzienlijke kosten gemoeid. De vraag rijst hoe de lidstaten van plan zijn de kosten van beheer, bedrijf en vervanging (afschrijving) aan te pakken. De financiering van de bouwkosten wordt voornamelijk gedragen door de nationale begrotingen en communautaire subsidies, indien van toepassing. Benaadrukt moet worden dat gelijktijdig met de investeringen in de infrastructuur voor afvalwater, soortgelijke investeringen worden gedaan in projecten betreffende de water-

voorziening en de verwijdering van vast afval. De financiering van de bedrijfs-, onderhouds-, kapitaal- en vervangingskosten valt voornamelijk onder de verantwoordelijkheid van de regionale, departementale, lokale of gemeentelijke autoriteiten. Dit geld is afkomstig van de op lokaal niveau opgelegde en geïnde lasten die zijn opgenomen in de plaatselijke belastingen of de „waterrekening”.

Waterlasten

129. De waterlasten, de grondslag waarop ze berusten en de wijze waarop ze worden geïnd verschillen in geheel Europa. De lasten verschillen naar gelang van de aard van de lozing⁽³⁶⁾, de gebruikersgroep, de belastbare grondslag en de instantie die de lasten int.

130. In een studie van de Commissie is gesteld dat de waterlasten twee verschillende functies hebben:

- a) een financiële functie, ofwel het element dat verband houdt met de financiering van de bouw en de bedrijfskosten van openbare zuiveringsinstallaties, en
- b) een stimulerende functie, ofwel het element dat verband houdt met de motivatie om vervuiling dermate te verminderen dat de lasten lager worden.

Alle EU-landen hebben een lastenstelsel met een financiële functie. Er zijn echter grote verschillen in de mate waarin de opbrengsten uit de lasten de kosten van de openbare waterzuivering dekken. Volgens voornoemd verslag dekten de gebruikslasten in de periode van 1988 tot 1992 een groot deel van de kosten in Denemarken, Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk (Engeland en Wales). De lasten dekten een betrekkelijk gering deel van de kosten in Portugal en Spanje. België nam een tussenliggende positie in. Er was geen of onvolledige informatie over Ierland, Frankrijk, Luxemburg, Griekenland en Italië.

131. Er is niet voldoende informatie beschikbaar om te bepalen of de gebruikslasten zodanig zijn gestructureerd dat niet alleen de totale kosten worden gedekt, maar de vervuilers ook voldoende worden gemotiveerd om het gebruik dat zij van het systeem maken te verminderen.

132. Een doeltreffende combinatie van de financiële en stimulerende functie kan tot stand worden gebracht als het tarief van de lasten wordt bepaald door de financiële vereisten van het beheer van de waterkwaliteit. Dat betekent dat de kosten van het functioneren van het

⁽³⁴⁾ PB L 206 van 22.7.1992, blz. 1.

⁽³⁵⁾ PB C 303 van 14.11.1995, blz. 167.

⁽³⁶⁾ Er zijn twee manieren waarop afvalwater wordt afgevoerd: directe en indirecte lozing. Deze indeling is gebaseerd op de vraag of het afvalwater vóór de lozing in het ontvangende water een behandeling heeft ondergaan. Dat bepaalt in wezen welke uitwerking vervuilende stoffen op het milieu hebben. In beide gevallen kan er een bepaalde vorm van voorbehandeling plaatsvinden, afhankelijk van de aard van de lozing.

systeem en alle bijkomende diensten, waaronder de afschrijving van de kapitaalkosten, ten laste van de gebruiker dienen te worden gebracht, overeenkomstig het beginsel dat de vervuiler betaalt. Deze aanpak vereist dat bij de capaciteitsplanning van een zuiveringsinstallatie niet alleen rekening wordt gehouden met de omvang van de agglomeratie waarvoor zij bestemd is, maar ook met de verwachte capaciteitsvermindering die uit het stimulerings-effect voortvloeit, want anders kan overcapaciteit het gevolg zijn.

133. Het is bijvoorbeeld verontrustend dat bij deze projecten en de kennelijk voor de financiering ervan getroffen regelingen, geen rekening is gehouden met seizoensgebonden verschillen in de hoeveelheid afvalwater die de installaties moeten verwerken, met het gevolg dat installaties in de meer populaire toeristengebieden tijdens het hoogtepunt van het toeristenseizoen niet aan de behoeften konden voldoen.

134. Het is niet duidelijk of een rationeel lastenbeleid overeenkomstig het beginsel dat de vervuiler betaalt in voldoende mate in overeenstemming is gebracht met het effect van de EU-subsidies. De kapitaalkosten van een verbetering van de zuiveringsinstallaties en de daarmee gepaard gaande onderhoudskosten zijn van dien aard dat de lidstaten deze kosten wensen te minimaliseren, of er althans zoveel mogelijk bijstand voor trachten te krijgen, om de invloed van deze kosten op de overheidsbegroting te verminderen en ook om de invloed van hoge waterlasten op de kiezers te verminderen. Bij de meeste door de Kamer gecontroleerde projecten ondervonden de overheden en de bedrijfsvoerders reeds aanzienlijke moeilijkheden, met name bij:

- het voorschieten van kapitaal (het aandeel van de regio in de financiering van de kapitaalinvestering), en
- het vaststellen van voor hun achterban „politiek” en „maatschappelijk” aanvaardbare tarieven.

Ingeval installaties worden medegefinancierd door de Structuurfondsen (met name door het Cohesiefonds, waar bij het bepalen van het bedrag van de EU-bijstand uitdrukkelijk rekening moet worden gehouden met de door het project gegenereerde ontvangsten (zie artikel 7, lid 2, van de Cohesiefonds-verordening)), zijn de politieke en economische impulsen bovendien zo groot, dat de kosten van het bestrijden van de vervuiling maar al te gemakkelijk van de vervuiler worden overgeheveld naar de Europese belastingbetaler.

CONCLUSIES

135. Uit de controle is gebleken hoe moeilijk de Commissie het heeft met de tenuitvoerlegging van een doeltreffend beleid om de watervervuiling in de gehele EU te bestrijden. Uit de controle blijkt ook dat wanneer de lidstaten en hun lokale overheden zelf actie moeten ondernemen om de richtlijnen te verwezenlijken, er nog steeds problemen zijn met de omzetting van de communautaire besluiten in de nationale wetgeving (zie de paragrafen 12-15); dat er nog veel moet worden gedaan om de programma's vast te stellen die nodig zijn om de

normen te verwezenlijken die in de richtlijnen zijn vastgelegd; en dat de benodigde informatie om de vooruitgang bij de verwezenlijking van de in de richtlijnen vastgelegde normen te beoordelen en wel binnen het voorgeschreven tijdschema, dikwijls ontbreekt. Deze problemen doen zich voor met betrekking tot alle drie in dit verslag besproken richtlijnen (zie de paragrafen 16-19).

136. Ook is de situatie niet bevredigend wanneer de Commissie — namens de EU — rechtstreeks bijdraagt aan de kosten van de installaties die vereist zijn om de in de richtlijn vastgelegde normen te verwezenlijken. Een groot deel van de door de Kamer gecontroleerde projecten die bedoeld zijn om de behandeling van afvalwater te verbeteren voldeed niet aan de in de richtlijnen vastgelegde normen (zie de paragrafen 59-62 en 74-76).

137. Ook is er niet voldoende vooruitgang geboekt bij het verminderen van de bijdrage aan de watervervuiling die het gevolg is van intensieve productiemethoden in de landbouw. Er zijn geen aanwijzingen dat de producenten die verantwoordelijk zijn voor de meest ernstige vervuiling door nitraten doeltreffend in toom worden gehouden door verbodsbepalingen of door specifieke lasten die verband houden met hun activiteiten, dan wel door doeltreffende stimulansen om de problemen uit de wereld te helpen. Dit is een probleem dat nog niet adequaat wordt aangepakt in het kader van de hervorming van het GLB (zie de paragrafen 30-36).

138. De situatie is al even onbevredigend met betrekking tot zuiveringsslib. Een doeltreffende tenuitvoerlegging van de stedelijk-afvalwaterrichtlijn zal de problemen met de afvoer van zuiveringsslib onvermijdelijk vergroten, maar de Commissie heeft tot dusverre nog niet duidelijk op deze uitdaging gereageerd (zie de paragrafen 38-44).

139. Er moet verder worden nagedacht over de vraag hoe het beginsel dat de vervuiler betaalt met betrekking tot de watervervuiling doeltreffend in praktijk kan worden gebracht. In beginsel dienen lasten en heffingen zodanig te worden vastgesteld dat niet alleen voldoende inkomsten worden verkregen voor de dekking van zowel de kapitaal- als de bedrijfskosten van de betrokken installaties, maar dat ook de grootste vervuilers gestimuleerd worden om hun handelwijze te verbeteren teneinde het effect van de lasten of heffingen die ze anders zouden moeten betalen te verminderen. De Kamer constateert met zorg dat het normale vereiste dat bij de vaststelling van het beschikbaar te stellen bedrag aan EU-middelen rekening wordt gehouden met de door de projecten gegenereerde ontvangsten, in strijd kan zijn met het beginsel dat de vervuiler betaalt: om in aanmerking te komen voor de maximale EU-bijstand kunnen de autoriteiten van de lidstaten worden ontmoedigd, ervoor te zorgen dat de voornaamste vervuilers hun deel van de kosten dragen en worden blootgesteld aan de juiste financiële stimulansen om de vervuiling bij de bron te verminderen en zo de druk op de openbare infrastructuur te verminderen (zie de paragrafen 128-134).

140. Er is ruimte voor verbetering van de coördinatie binnen de Commissie. DG XI draagt de eerste verantwoordelijkheid voor het milieubeleid van de EU, en voor

acties om de toepassing van de richtlijnen af te dwingen, en het moet zijn banden met andere operationele DG's van de Commissie verstevigen om ervoor zorg te dragen dat de programma's en projecten voor de tenuitvoerlegging waarvan zij verantwoordelijk zijn volledig overeenstemmen met de milieudoelstellingen van de EU (zie paragraaf 8).

141. Het vijfde actieprogramma voor het milieu, dat in februari 1993 aan de Raad werd voorgelegd, legt de hoofdlijnen vast van het communautaire optreden op middellange en lange termijn voor de ontwikkeling van alle sectoren van economische activiteit in verband met een duurzame ontwikkeling die het milieu ontziet. Het

legt ook een tijdschema vast voor de verwezenlijking van de erin vervatte doelstellingen. Met betrekking tot de waterzuivering zijn de door de Kamer in dit verslag vermelde moeilijkheden van dien aard dat ze de verwezenlijking van de doelstellingen van het vijfde programma voor het jaar 2000 in gevaar kunnen brengen. Deze onzekerheid wordt gedeeld door de Commissie en het Parlement, die eveneens hebben gewezen op de ontoereikende vooruitgang die verwezenlijkt is op het gebied van de bestrijding van de watervervuiling. De Commissie en de lidstaten moeten vóór de termijnen die in de richtlijnen voor de tenuitvoerlegging zijn gesteld, belangrijke acties ondernemen om verbetering in de bestaande situatie te brengen (zie de paragrafen 3, 5, 24-28 en 51).

Dit verslag werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld te harer zitting van 19 maart 1998.

Voor de Rekenkamer
Bernhard FRIEDMANN
President

TECHNISCHE BIJLAGE

TABEL 1

Behandelingsvereisten krachtens de artikelen 4-7 van de stedelijk-afvalwaterriichtlijn (91/271/EEG)

Omvang agglomeratie (1000 i.e.)	Aard van ontvangend water		Vereist behandelingsniveau		
	Soort	Kwetsbaarheid	31 december 1998	31 december 2000	31 december 2005
< 2	Alle wateren	Alle			Geschikte behandeling
2-10	Kustwater	Standaard			Geschikte behandeling
	Estuaria	Minder kwetsbaar			Primaire behandeling
	Zoetwaterestuaria	Standaard			Secundaire behandeling
10-15	Kustwater	Minder kwetsbaar			Primaire behandeling
	Alle wateren	Standaard			Secundaire behandeling
	Alle wateren	Kwetsbaar	Tertiaire behandeling		
> 15	Kustwater	Minder kwetsbaar ⁽¹⁾		Primaire behandeling	
	Alle wateren	Standaard		Secundaire behandeling	
	Alle wateren	Kwetsbaar	Tertiaire behandeling		

⁽¹⁾ Minder kwetsbare gebieden kunnen niet worden aangewezen als het lozingsniveau is i.e. > 150 000.

Bron: National Rivers Authority (NRA), Eindverslag 1995/VK.

TABEL 2

Tijdschema voor de tenuitvoerlegging van enkele vereisten van de stedelijk-afvalwaterriichtlijn

Datum van tenuitvoerlegging	Vereiste
30 juni 1993	Uitvaardiging van wetten, verordeningen en administratieve voorschriften
31 december 1993	Vaststelling van een uitvoeringsprogramma Aanwijzing van kwetsbare en minder kwetsbare gebieden en bijwerking van de lijst met tussenpozen van ten hoogste vier jaar (artikel 5). (De aanwijzing is niet vereist als lidstaten artikel 5, lid 8, toepassen en een tertiaire behandeling uitvoeren met betrekking tot alle lozingen van i.e. > 10 000 binnen hun grondgebied). Regeling van lozingen op rioolstelsels.
30 juni 1994	Commissie voorzien van informatie over het uitvoeringsprogramma en dit elke twee jaar bijwerken.
1998-2005	Zorgdragen dat stedelijk afvalwater dat in opvangsystemen wordt verzameld, overeenkomstig de vereiste norm en binnen de gestelde termijn wordt behandeld voordat het wordt geloosd. Toezicht houden op lozingen om overeenstemming met vereisten te controleren en toezicht houden op ontvangende wateren.

Bron: National Rivers Authority (NRA), Eindverslag 1995/VK.

TABEL 3

Tijdschema voor tenuitvoerlegging van een deel van de nitratenrichtlijn

Datum van tenuitvoerlegging	Vereiste
December 1993	<p>Uitvaardiging van wetten, verordeningen en administratieve voorschriften.</p> <p>Ondernemen van een eenjarig controleprogramma om nitraatgehalte van oppervlakte- en grondwater vast te stellen met het doel om kwetsbare gebieden aan te wijzen. Moet elke vier jaar worden herhaald afhankelijk van de graad van vervuiling door nitraten.</p> <p>Identificeren van kwetsbare gebieden; bijwerking van de lijst met tussenpozen van ten hoogste vier jaar. (Dit is niet vereist wanneer lidstaten artikel 3, lid 5, toepassen en het actieprogramma ten uitvoer leggen in hun gehele grondgebied).</p> <p>Een code van goede landbouwpraktijken opstellen om op vrijwillige basis in het gehele land een algemeen niveau van bescherming tegen vervuiling tot stand te brengen.</p>
December 1995	Vaststelling van actieprogramma('s) betreffende landbouwpraktijken voor toepassing in kwetsbare gebieden (beperken van de toepassing van organische mest, eisen van minimale opslagcapaciteit enz.). Deze programma's moeten tenminste om de vier jaar worden bijgewerkt.
Juni 1996	Indiening van een verslag om de vier jaar waarin al deze punten aan de orde komen.
December 1999	Tenuitvoerlegging van actieprogramma's op verplichte basis in het geheel of een deel van de kwetsbare gebieden.

Bron: National Rivers Authority (NRA), Eindverslag 1995/VK.

TABEL 4

Tijdschema voor de tenuitvoerlegging van een deel van de slibrichtlijn

Datum van tenuitvoerlegging	Vereiste
Augustus 1989	<p>De lidstaten dienen de richtlijnen ten uitvoer te hebben gelegd en alle administratieve en regelgevende procedures en instructies ter vergemakkelijking van de tenuitvoerlegging te hebben ingevoerd.</p> <p>i) De lidstaten dienen een verslag voor de Commissie op te stellen over de tenuitvoerlegging van de richtlijnen;</p> <p>ii) een gedetailleerd register bij te houden met informatie over hoeveelheden/samenstelling en kenmerken van het geproduceerde slib;</p> <p>iii) een register bij te houden met de namen en adressen van boeren, samen met de hoeveelheden slib die als meststof in de landbouw zijn gebruikt.</p>

Bron: National Rivers Authority (NRA), Eindverslag 1995/VK.

TABEL 5

Rapportage-eisen in de richtlijnen

Richtlijn	Verslag op te stellen door	Frequentie	Tijdstip eerste verslag	Periode
Oppervlaktewater (75/44/EEG)	Commissie via een centrale nationale instantie	elke 12 maanden	voor 1 oktober van het volgende jaar	één jaar
Monsterneming en analyse (79/869/EEG)	Commissie	om de 3 jaar	9 maanden voor het eind van de bestreken periode	1993-1995
Zwemwater (76/160/EEG)	Commissie	met regelmatige tussenpozen	4 jaar na kennisgeving	badseizoen
Gevaarlijke stoffen (76/464/EEG)	Commissie	om de 5 jaar	4 jaar na kennisgeving	5 jaar (1980/1985/1990/1995)
Kwik (82/176/EEG)	Commissie	om de 5 jaar	4 jaar na kennisgeving	5 jaar (1980/1985/1990/1995)
Kwik (84/156/EEG)	Commissie	om de 5 jaar	4 jaar na kennisgeving	5 jaar (1980/1985//1990/1995)
Cadmium (83/513/EEG)	Commissie	om de 5 jaar	4 jaar na kennisgeving	5 jaar (1980/1985//1990/1995)
Hexachloorcyclohexaan (84/491/EEG)	Commissie	om de 5 jaar	4 jaar na kennisgeving	5 jaar (1980/1985//1990/1995)
Tetrachloorkoolstof (86/280/EEG)	Commissie	om de 5 jaar	4 jaar na kennisgeving	5 jaar (1980/1985//1990/1995)
Aldrin (89/34/EEG)	Commissie	om de 5 jaar	4 jaar na kennisgeving	5 jaar (1980/1985//1990/1995)
Dichloorethaan (90/415/EEG)	Commissie	om de 5 jaar	4 jaar na kennisgeving	5 jaar (1980/1985//1990/1995)
Zoetwatervis (78/659/EEG)	Commissie	met regelmatige tussenpozen	5 jaar na tenuitvoerlegging (voor 1 oktober 1995)	één jaar
Uitwisseling van informatie (77/795/EEG en 86/574/EEG)	Commissie via een centrale nationale instantie	elke 12 maanden	voor 1 oktober van het volgende jaar	één jaar
Beschikking vragenlijsten (92/446/EEG)	Commissie	als bepaald in richtlijnen	als bepaald in richtlijnen	als bepaald in richtlijnen
Grondwater (80/68/EEG)	Commissie	op verzoek	op verzoek	3 jaar (1993/1994/1995)
Drinkwater (80/778/EEG)	Commissie	niet aangegeven	binnen 15 dagen	niet aangegeven
Stedelijk afvalwater (91/271/EEG)	Commissie	op verzoek	binnen 6 maanden na het verzoek	één jaar

Richtlijn	Verslag op te stellen door	Frequentie	Tijdstip eerste verslag	Periode
Nitraten (91/676/EEG)	Commissie	om de 4 jaar	4 jaar na kennisgeving	4 jaar
Schelpdieren (79/923/EEG)	Commissie	met regelmatige tussenpozen	6 jaar na tenuitvoerlegging (voor 1 oktober 1995)	één jaar
Voorstel storten afval (COM(93) 275)	Commissie	om de 3 jaar	3 jaar na tenuitvoerlegging	3 jaar
Voorstel zwemwater (COM(93) 680)	Commissie	elk jaar	31 december 1996	één jaar
Voorstel ecologische kwaliteit (COM(93)680)	Commissie	om de 3 jaar	9 maanden na het eind van de bestreken periode	3 jaar (1999/2000/2001)
Titaandioxide (82/883/EEG)	Commissie	niet aangegeven	1981 en 1986	één jaar (1981)

Bron: ECT/IW Project Verslag. Ref: PO 1/95, 12 juli 1995.

TABEL 6

Aantallen zuiveringsinstallaties per capaciteitsgroep in de lidstaten van de EU (1994)

Lidstaat	Installatiecapaciteit (× 1 000 i.e.)							Totaal
	< 5	5-15	15-50	50-100	100-200	200-500	> 500	
België	264	49	50	13	9	4		389
Denemarken	1 600	183	53	26	8	2	1	1 873
Frankrijk	8 502	808	804	143	69	35	7	10 368
Duitsland ⁽¹⁾ (2)	7 199	716	772	90		64		9 941 (1)
Griekenland			25	8	1	1	2	170
Ierland	521	27	12	1			1	562
Italië ⁽²⁾	4 071	385	441					5 069
Luxemburg	58	6	3	4	1	1		73
Nederland	92	112	127	66	36	24	3	460
Portugal	263	30	24	3			1	324
Spanje				3 281				3 281
Verenigd Koninkrijk	6 598	395	493	102	108	82	19	7 797
Percentage ⁽³⁾	81,9	7,6	7,9	1,3		1,3		40 307

(1) Gegevens voor het voormalige West-Duitsland, behalve Totaal waarin 1 100 installaties in het voormalige Oost-Duitsland zijn meegerekend.

(2) Wijziging van installatiecapaciteitsklasse bij 10 000 i.e.

(3) Met uitzondering van gegevens die meer dan één installatiecapaciteitsklasse betreffen, uitgezonderd Duitsland.

Bron: Eindverslag aan de Commissie DG XI B1: De vergelijkbaarheid van kwantitatieve gegevens inzake de opvang en behandeling van afvalwater (European Water Pollution Control Association, april 1995).

TABEL 7

Bevolkingsaantallen in de lidstaten van de EU die gebruik kunnen maken van waterzuiveringsinstallaties

Bron:	Totale bevolking	Percentage van bevolking dat gebruik kan maken van waterzuiveringsinstallaties					Percentage rioolstelsels ⁽⁵⁾
	Eurostat (1992)	EWPCA (1984) ⁽¹⁾	Sobemap (1990) ⁽²⁾	OESO (1991)	Eurostat ⁽³⁾	WRC (1994) ⁽⁴⁾	WHO (1990)
Referentiejaar	1991	1981-1983	1988	eind jaren 80	1989-1990	1987-1993	1990
	in Mio	%	%	%	%	%	%
België	9,9	24	35		25	28	45
Denemarken	5,1	92	98	98	98	92	95
Frankrijk ⁽⁶⁾	56,9	59	50	52	68	50	40
Duitsland (voormalig West en voormalig Oost)	79,7	80	90 62	90	86 91 62	83 90 58	100
Griekenland	10,2		10		10	34	18
Ierland	3,5		41		44	45	70
Italië	57,7	26	60	60	61	60	—
Luxemburg	0,4		83		90	87	92
Portugal	9,9		8		21	20	45
Spanje	39,0	35	47	48	50	59	26
Nederland	15,0	< 100	90	89	93	88	85
Verenigd Koninkrijk	57,5	82	84	84	87	85	100
Totaal in EU	344,8				68,9%	66,5%	

(1) EWPCA: European Water Pollution Control Association.

(2) Afgeleid uit Morse e.a. (1993), gebaseerd op Sobemap (1990).

(3) Gegevens verschaft door Eurostat tijdens deze studie.

(4) WRC: Water Research Center.

(5) Niet duidelijk uit referentie of gegevens verwijzen naar totale bevolking, % van afval verzameld of % van aantal opvangsystemen.

(6) Gegevens over bevolkingspercentage met toegang tot installaties waarschijnlijk niet rechtstreeks vergelijkbaar met andere landen.

Bron: The European Water Pollution Control Association (april 1995).

TABEL 8

Bevolkingsaantallen in lidstaten van de EU die gebruik kunnen maken van opvangsystemen

Bron:	Totaal bevolking	Percentage van de bevolking dat gebruik kan maken van opvangsystemen				
	Eurostat (1992)	EWPCA (1982) ⁽¹⁾	WHO ⁽²⁾ (1989)	Sobemap (1990)	Eurostat ⁽³⁾	WRC (1994) ⁽⁴⁾
Referentiejaar	1991	1981-1983	1988-1989	1988	1989-1990	1987-1993
	in Mio	%	%	%	%	%
België	9,9	55	> 70	70	—	70
Denemarken	5,1	98	83	98	99	93
Frankrijk	56,9	92	85	70	87	65
Totaal Duitsland	79,7	90	94			89
voormalig West				93	93	92
voormalig Oost				70	76	77
Griekenland	10,2	—	> 42	40	—	
Ierland	3,5	—	66	66	66	67
Italië	57,7	56	—	80	—	75
Luxemburg	0,4	—	97	69	90	97
Portugal	9,9	—	41	6	—	52
Spanje	39,0	90	68	8	—	70
Nederland	15,0	100	90	29	95	97
Verenigd Koninkrijk	57,5	95	98	96	96	96
Totaal in EU	344,8					

⁽¹⁾ EWPCA: European Water Pollution Control Association.

⁽²⁾ Gewogen gemiddelde voor stads- en plattelandsbevolking.

⁽³⁾ Gegevens verschaft door Eurostat tijdens deze studie.

⁽⁴⁾ WRC: Water Research Center.

Bron: The European Water Pollution Control Association (april 1995).

TABEL 9

Productie van slib (als afgevoerd) in elke lidstaat van de EU op jaarbasis en per hoofd van de bevolking (met toegang tot zuiveringsinstallatie) (WRC, 1994)

Lidstaat	Afgevoerd slib	
	ast j ⁻¹ ⁽²⁾	(%)
België	59 200	(1)
Denemarken	170 300	(3)
Frankrijk	852 000	(13)
Duitsland	2 681 200	(42)
Griekenland ⁽¹⁾	48 200	(< 1)
Ierland	36 700	(< 1)
Italië	816 000	(13)
Luxemburg	7 900	(< 1)
Nederland	322 900	(5)
Portugal ⁽¹⁾	25 000	(< 1)
Spanje	350 000	(5)
Verenigd Koninkrijk	1 107 000	(17)
Totaal	6 476 400	(100)

⁽¹⁾ Hoogste raming.

⁽²⁾ Afgevoerd slib in ton per jaar.

Bron: EWPCA-verslag aan de Commissie in april 1995.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

HOOFDSTUK I

TENUITVOERLEGGING VAN DE RICHTLIJNEN

Omzetting van de richtlijnen in nationaal recht

12 tot en met 14. Op 1 oktober 1997 heeft de Commissie haar verslag over de tenuitvoerlegging van de nitratenrichtlijn goedgekeurd. In dit verslag oordeelde de Commissie dat slechts vier lidstaten (Denemarken, Frankrijk, Luxemburg en Griekenland) aan hun verplichtingen met betrekking tot omzettingsmaatregelen hebben voldaan. Ook bevat het verslag cijfers betreffende de verplichtingen inzake het opstellen van codes van goede landbouwpraktijken en actieprogramma's voor kwetsbare gebieden. Tevens vermeldt het verslag dat tegen de meeste lidstaten inbreukprocedures zijn ingeleid.

Momenteel werkt de Commissie aan haar verslag over de tenuitvoerlegging van de stedelijk-afvalwaterrichtlijn, dat volgend jaar gepubliceerd zal worden. Tegen zes lidstaten (Oostenrijk, België, Duitsland, Italië, Portugal en Spanje) liepen in november 1997 inbreukprocedures. In drie gevallen (Griekenland, Duitsland en Italië) heeft het Hof van Justitie reeds in 1996 geoordeeld dat de betrokken lidstaten niet hebben voldaan aan hun verplichting tot omzetting in nationaal recht.

Rapportage door de lidstaten

17. In november 1997 had de Commissie met betrekking tot de uitvoeringsprogramma's in het kader van de stedelijk-afvalwaterrichtlijn verslagen ontvangen van elf lidstaten maar was zij nog altijd niet in het bezit van die van België (Wallonië), Griekenland, Italië en Portugal.

Wat de vergelijkende studie van de maatregelen van de lidstaten inzake de lozing van industrieel afvalwater betreft, zijn de onderzoeken voor alle lidstaten met inbegrip van de drie nieuwe afgerond, zij het later dan verwacht werd, omdat de lidstaten vertraging hadden bij het omzetten. De resultaten van de onderzoeken worden momenteel geëvalueerd en de Commissie zal haar verslag krachtens artikel 13, lid 3, in 1998 publiceren.

20 tot en met 22. Wat het wettelijke vereiste betreft om gekwantificeerde indicatoren op te nemen in de programmadocumenten en toezicht te houden op de vorderingen, was het resultaat van onderhandelingen met de lidstaten dat inderdaad een serie milieu-indicatoren is opgenomen in elk programmadocument. Het is de taak van de toezichtcomités ervoor te zorgen dat de noodzakelijke gegevens van alle geschikte bronnen beschikbaar

worden gesteld zodat die indicatoren gebruikt kunnen worden bij het toezicht op en de evaluatie van het effect van de programma's.

Wat de gegevensbank met indicatoren betreft, deze is in de periode vóór de onderhandelingen opgesteld als een instrument aan de hand waarvan de lidstaten en de Commissie de indicatoren konden identificeren die in de programmadocumenten moesten worden opgenomen. Het was niet de bedoeling dat de gegevensbank zou dienen voor het permanent beheer van de indicatoren. Dat is namelijk de verantwoordelijkheid van de toezichtcomités, die zich daarbij baseren op de informatiebronnen die zij passend achten. Het doel van de gegevensbank was veeleer algemene achtergrondinformatie te verstrekken over de „situatie” in de regio's van doelstelling 1, die grotendeels gebaseerd is op door de nationale instituten voor statistiek verzamelde gegevens.

Het is een feit dat de in de gegevensbank beschikbare informatie te beperkt was. Daaruit blijkt evenwel hoe weinig regionale gegevens over het milieu destijds beschikbaar waren. Dit verklaart eveneens waarom de gegevensbank beperkt bleef tot regio's die in aanmerking kwamen voor doelstelling 1. Over het algemeen worden namelijk heel weinig milieugegevens verzameld op het NUTS III-niveau waar wordt bepaald welke regio's in aanmerking komen voor de doelstellingen 2 en 5b.

Sedert de ontwikkeling van de gegevensbank is, onder andere door de lidstaten financiële steun te verlenen voor het verzamelen van gegevens, veel moeite gedaan om meer regionale gegevens over het milieu te verkrijgen. Het is de bedoeling dat de keuze van de in de volgende generatie programmadocumenten op te nemen indicatoren mede op basis van de verbeterde gegevensbank tot stand komt.

Vorderingen in het licht van de vastgestelde tijdschema's

Stedelijk-afvalwaterrichtlijn

24 tot en met 28. Ten tijde van de vaststelling van de stedelijk-afvalwaterrichtlijn waren de nagestreefde doelstellingen niet duidelijk gekwantificeerd. Er zijn statistieken verzameld die momenteel worden gebundeld. De resultaten zullen naar verwachting in de loop van 1998 beschikbaar zijn.

26. De sterk uiteenlopende percentages van de bevolking/agglomeraties die gebruik maken van adequate zuiveringsinstallaties vormden in feite één van de voornaamste redenen waarom de Commissie de stedelijk-afvalwaterrichtlijn heeft voorgesteld en waarom de Raad deze richtlijn heeft goedgekeurd. In een eerste fase moeten de lidstaten de situatie evalueren en uitvoeringsprogramma's opstellen; in een tweede fase moeten zij de noodzakelijke

maatregelen uitvoeren. Daarom kon bij de vaststelling van de richtlijn het aantal zuiveringsinstallaties voor de gehele Gemeenschap niet voorspeld worden, met name omdat slechts na evaluatie per geval met voldoende zekerheid kan worden geantwoord op de vraag of voor een aantal agglomeraties in een regio een gezamenlijke zuiveringsinstallatie moet worden gebouwd, dan wel of er individuele installaties moeten komen. Het voor 1998 geplande verslag van de Commissie (zie antwoord op 12 tot en met 14) zal tevens een overzicht bevatten van het aantal zuiveringsinstallaties.

28. De Commissie is zich ervan bewust dat sommige lidstaten kennelijk nog niet aan hun verplichtingen hebben voldaan en dat enkele van hen zelfs de richtlijn nog niet officieel hebben omgezet (zie antwoord op 12 tot en met 14). De Commissie acht echter de door de Raad vastgestelde termijnen waarbinnen de doelstellingen bereikt moeten worden, lang genoeg en overweegt voor het ogenblik niet om wijzigingen van de termijnen voor te stellen; temeer omdat geen enkele lidstaat officieel om een dergelijke wijziging heeft gevraagd. Wat het niet voldoen aan de richtlijn betreft, zal de Commissie niet aarzelen om de nodige inbreukprocedures, met inbegrip van die krachtens artikel 171 van het Verdrag, in te leiden.

Nitratenrichtlijn

33. Aan de Commissie is medegedeeld dat een groot aantal andere landbouwers interesse heeft voor zuiveringsinstallaties maar dat de kosten van een dergelijke installatie voor de individuele landbouwer zeer hoog zijn. De coöperatieve en regionale autoriteiten moedigen landbouwers wier percelen aan elkaar grenzen aan zich aan te sluiten om dergelijke installaties gemakkelijker te financieren; er worden evenwel slechts langzaam voordeuringen geboekt.

34. De laatste zin verwijst naar de gegevens inzake het gebruik van organisch afval voor akkerbemesting. Deze gegevens zouden inderdaad, gezien bepaalde plaatselijke omstandigheden, onjuist geïnterpreteerd kunnen worden. Bijlage III.I.3 van de richtlijn vereist evenwel duidelijk een balans tussen de stikstofbehoeften van de gewassen en de stikstoftoevoer naar de gewassen.

35. Bij wijze van uitzondering zijn proefprojecten in Bretagne medegefinancierd door het EFRO. De uitvoering van de projecten en de naleving van de desbetreffende communautaire wetgeving is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de betrokken lidstaat.

36 en 37. Hoe betreurenswaardig ook de vervuiling door landbouwactiviteiten in Bretagne is ten opzichte van het communautaire milieubeleid, toch is op eventueel door de nationale en communautaire overheden te verlenen steun om dit probleem te verhelpen een kaderregeling voor staatssteun van toepassing. Volgens die regeling is steun om ondernemingen te helpen voldoen aan wettelijke voorschriften, verboden omdat zulks in strijd zou zijn met het principe „de vervuiler betaalt” en daardoor de concurrentie zou kunnen scheeftrekken. De Commissie kan dus bij de toepassing van het regionale beleid niets

doen ter bescherming van het milieu dat indruist tegen de principes van het communautaire milieubeleid en concurrentiebeleid.

In het kader van de richtsnoeren voor de nieuwe generatie programma's van doelstelling 2 (1997-1999) heeft de Commissie de lidstaten medegedeeld dat zij meer middelen wil uittrekken voor het milieubeleid. Wel moet duidelijk zijn dat de Structuurfondsen niet op zich alle problemen in verband met de vervuiling van een regio kunnen oplossen.

Slibrichtlijn

40. De Franse autoriteiten hebben verklaard dat de controle op het gebruik van behandeld zuiveringsslib in de landbouw spoedig zal worden verscherpt.

In 1996 hebben de Portugese autoriteiten het strategische plan voor stedelijk afval (PERSU) vastgesteld in het kader waarvan 95 % van de bevolking zal worden aangesloten op een zuiveringsinstallatie voor stedelijk afvalwater die voldoet aan de eisen van de communautaire richtlijnen. In dat verband is een aantal projecten in uitvoering of reeds voltooid.

Naarmate deze installaties in werking worden gesteld, sluiten de Portugese autoriteiten de niet-gecontroleerde lozingsplaatsen in de desbetreffende regio. Ongeveer twintig van dergelijke plaatsen zijn niet langer in gebruik.

41. Deze problemen zijn als volgt opgelost. De Commissie heeft in augustus 1995 voor werken die niet vielen onder het oorspronkelijke besluit, aanvullende bijstand uit het Cohesiefonds goedgekeurd. Voor slib omvat het nieuwe besluit de financiering van de daarvoor vereiste stortplaats. Voor kwik is een tertiaire behandeling gepland. Deze nieuwe programmering heeft geresulteerd in een substantiële verhoging van de bijstand van 5 tot 11,1 miljoen ECU.

44. De resultaten van de door de Commissie verrichte onderzoeken zijn via de permanente vertegenwoordigingen, de diverse ministeries of hun correspondenten verspreid. Maar misschien heeft de informatie de doelgroepen niet altijd in voldoende mate bereikt.

HOOFDSTUK II

UITGAVEN VAN DE EU VOOR DE VERBETERING VAN DE WATERKWALITEIT

Begrotingsuitvoering

46. Omdat op het gebied van de Structuurfondsen wordt gewerkt in het kader van programma's kan de Commissie uiteraard, behalve als het gaat om prioriteiten of door haar goedgekeurde maatregelen, geen systemati-

sche informatie verstrekken over bijvoorbeeld individuele door de lidstaten goedgekeurde projecten. Het komt vaak voor dat maatregelen ter verbetering van de waterkwaliteit deel uitmaken van de algemene prioriteiten ten aanzien van het milieu. Dit komt tot uitdrukking in de milieurapportage in de jaarverslagen.

Het Zevende Jaarverslag over de Structuurfondsen (1995) besteedde bijzondere aandacht aan het milieuaspect; het gaf een uitsplitsing van de communautaire steun voor rechtstreekse investeringen in het milieu, met inbegrip van die ter vermindering van de watervervuiling. Het verslag bevat eveneens talrijke voorbeelden van milieuaspecten van de programma's. Dat steeds meer het accent wordt gelegd op integratie van de milieueisen in de diverse programmaprioriteiten, met name in programma's van doelstelling 2, verhindert een meer systematische benadering.

50. Wat het OP Landbouwontwikkeling in Noord-Ierland betreft, brengt de gedecentraliseerde werkwijze van de Structuurfondsen met zich mee dat de Commissie geen details bezit over de individuele projecten. In dit geval behoren besluiten tot goedkeuring van individuele investeringen in landbouwbedrijven tot de verantwoordelijkheid van de betrokken lidstaat, die een aantal administratieve controles en inspecties ter plaatse uitvoert in het kader van zijn controleprocedures.

Tekortkomingen in de gegevens

52. Het voorstel voor een kaderrichtlijn betreffende het waterbeleid (voorstel COM(97) 49 van de Commissie van 26 februari 1997 als gewijzigd bij COM(97) 614 van 26 november 1997) voorziet in gemeenschappelijke definities ten behoeve van de communautaire wetgeving inzake water.

53. Zie antwoord op punt 46.

Ontbreken van specifieke gegevens

54 en 55. De relatieve bedragen die zijn uitgegeven voor milieudoelinden zijn, overeenkomstig de geïntegreerde aanpak van de Structuurfondsen, niet opgesplitst. Bovendien is het doel van de verslagen van de Commissie een overzicht van de transacties van de Fondsen te geven, maar zijn bijzonderheden over individuele regio's in de gepubliceerde desbetreffende programma's te vinden.

In hoeverre milieumaatregelen zijn opgenomen in de programma's varieert naar gelang van de lidstaten en doelstellingen. In het kader van doelstelling 1 bevat het CB voor Nederland bijvoorbeeld een specifieke maatregel op het gebied van „waterbeheer”.

Andere CB's zoals die voor Portugal of België bevatten „milieumaatregelen” die niet expliciet water betreffen. In het kader van doelstelling 2 was de medefinanciering van investeringen in basisinfrastructuur, bijvoorbeeld voor het verzanden en zuiveren van afvalwater, geen prioriteit

zodat een specifieke rechtvaardiging met betrekking tot de regionale ontwikkelingsbehoeften is vereist.

Een aanzienlijk aantal projecten is niet expliciet aan milieumaatregelen gewijd; het is evenwel niet mogelijk aan te wijzen welke gedeelten van niet aan het milieu gewijde maatregelen positieve milieueffecten hebben, aangezien die niet specifiek in de programma's zijn aangegeven.

De CB's voor 1994 bevatten een evaluatie van de milieuinvesteringen waarvoor in de CB's voor 1989-1993 bijstand is verleend. Evaluaties op programmaniveau kunnen evenwel alleen prioriteiten betreffen (b.v. „milieu”) en geen individuele maatregelen (zoals „zuivering van afvalwater”). Gezien het belang van de milieuproblematiek is de Commissie voor alle lidstaten per thema een volledige evaluatie begonnen van het milieueffect van de Structuurfondsen, met de bedoeling hieruit richtsnoeren af te leiden voor toekomstige programma's; naar verwachting zal de Commissie de evaluatie in 1998 afronden.

Wat het Cohesiefonds betreft, heeft de Commissie in het kader van de acties op het gebied van technische bijstand door een particulier consultant uitgevoerde studies gefinancierd waarmee werd beoogd de situatie van de cohesielanden ten opzichte van Richtlijn 91/271/EEG te omschrijven.

56. De gegevensharmonisering is reeds een voortdurend aandachtspunt van de Commissie. De verschillen tussen de gegevens weerspiegelen echter de verscheidenheid van de diverse programma's qua inhoud en vorm. In dit stadium kunnen de gegevens inzake de milieuaspecten van de programma's slechts in beperkte mate geharmoniseerd worden. De categorie „milieuaspecten” wordt reeds op zeer verschillende wijze gedefinieerd in de programma's van de lidstaten en de regio's. De toenemende en zeker heuglijke tendens om het milieu horizontaal te integreren in maatregelen die niet specifiek het milieu betreffen, maakt een duidelijke identificatie van de milieumaatregelen steeds moeilijker.

HOOFDSTUK III

CONTROLE OP DE TENUITVOERLEGGING VAN DE PROJECTEN

Overeenstemming met de stedelijk-afvalwaterrichtlijn

57. Krachtens de verordeningen betreffende de Structuurfondsen is het toezicht op de conformiteit van medegefinancierde maatregelen met het communautaire milieubeleid een duidelijke verantwoordelijkheid van de lidstaten. Volgens artikel 23, lid 2, van Verordening (EEG) nr. 4253/88 van de Raad mag de Commissie controles ter plaatse uitvoeren. Indien onregelmatigheden worden geconstateerd, past de Commissie, zo nodig, artikel 24 van bovengenoemde verordening toe en neemt zij de noodzakelijke corrigerende maatregelen.

De toepassing van Verordening (EG) nr. 2064/97 van de Commissie tot vaststelling van de voorwaarden ter uitvoering van Verordening (EEG) nr. 4253/88 van de Raad wat de financiële controle door de lidstaten op door de Structuurfondsen medegefinancierde verrichtingen betreft, zal de financiële controle inzake de naleving van alle communautaire voorschriften, met name wat het milieu betreft, verbeteren.

59. De uiterste datum voor het vastleggen van bedragen voor de meeste programma's van de programmeringsperiode 1989-1993 was 31 december 1993. In verband met het tijdschema voor de uitvoering van de stedelijk-afvalwaterriichtlijn (30 juni 1993 voor de inwerkingtreding van de wetgeving en 31 december 1993 voor het opstellen door de lidstaten van een tenuitvoerleggingsprogramma), mag redelijkerwijs worden verondersteld dat een aantal projecten dat in uitvoering was niet kon worden gewijzigd om te voldoen aan de nieuwe eisen van de richtlijn.

- a) Volgens de van de betrokken lidstaat verkregen gegevens zal in La Coruña de voorbehandelingsinstallatie worden uitgebreid om te voldoen aan Richtlijn 91/271/EEG. In dit verband zijn aanvullende werken voor een bedrag van 5 miljard ESP gepland.
 - b) De zuiveringsinstallatie van Funchal op Madeira behandelt momenteel slechts 70 % van het afvalwater van de agglomeratie omdat het rioleringsstelsel niet klaar is en een deel daarvan niet goed functioneert. De werkzaamheden die onder de verantwoordelijkheid van de gemeente Funchal worden uitgevoerd, zullen een goede werking van het stelsel mogelijk maken.
 - c) Op een vraag van de Commissie hebben de Italiaanse autoriteiten geantwoord dat de door het zuiveringsstation Mola di Bari geloosde effluënten thans, wat de meeste parameters betreft, voldoen aan de normen van Richtlijn 91/271/EEG, en dat dit het resultaat is van de in het kader van het Envireg-programma gefinancierde afwerking. De Commissie heeft in dit verband om gedetailleerde technische gegevens verzocht.
61. a) Volgens door de betrokken lidstaat verstrekte gegevens is het de bedoeling de voorbehandelingsinstallatie uit te breiden om te voldoen aan Richtlijn 91/271/EEG.
- b) Dankzij uit het Cohesiefonds in het kader van het project „Verbreiding van de afvoerkanalen en bouw van een waterzuiveringsstation voor secundaire behandeling te Nigran” medegefinancierde investeringen, zal aan de eisen van de richtlijn worden voldaan.
 - c) Biguglia: Zoals de Franse autoriteiten hebben uitgelegd, is dit project goedgekeurd voordat Richtlijn 91/271/EEG ten uitvoer werd gelegd. Er zijn aanvullende werken gepland om te kunnen voldoen aan de eisen van de richtlijn.

Wat het zuiveringsstation van het bekken van Alviela betreft, waarvan het Cohesiefonds alleen de modernisering financiert (derde fase van het project), is duidelijk in de beschikking van juli 1993 tot toekenning van de bijstand bepaald dat de Portugese autoriteiten de kwaliteitscriteria van de richtlijn moeten naleven. Dit zal gecontroleerd worden alvorens het resterende bedrag voor het project wordt vereffend.

Verouderde opzet van projecten

65. De Commissie zal de Griekse autoriteiten verzoecken gegevens te verstrekken over de manier waarop deze zuiveringsinstallatie thans functioneert.

67. Zie antwoord op punt 59 b).

68. Volgens door de betrokken lidstaat verstrekte gegevens voldoet het rioleringsstelsel van de stad Ribeira voor de afvoer van afval- en hemelwater. De technische problemen die zich bij uitzonderlijke omstandigheden in sommige gemeentelijke opvangsystemen voordoen, veroorzaken geen ernstige problemen voor de werking van het stelsel als geheel.

Inachtneming van het probleem van hemelwater en industrieel afvalwater

69. Bij het maken van een keuze tussen „gescheiden” en „gemengde” opvangsystemen kan men zich niet laten leiden door algemene voor- of nadelen van deze systemen. De keuze moet per geval gemaakt worden, op basis van de plaatselijke ecologische, meteorologische, topografische en hydrologische omstandigheden. Bij de meeste gescheiden systemen echter zal het oppervlaktewater (afvoer van hemelwater) zonder enige behandeling terechtkomen in het ontvangende water.

Bij de zogenaamde gemengde systemen (één opvangstelsel voor afvalwater en voor afvloeiend hemelwater) vereist de richtlijn niet dat het afvloeiende hemelwater wordt opgevangen maar dat de vervuiling van de ontvangende wateren door overstorting van hemelwater wordt beperkt (bijlage I A).

70. Het opvangstelsel van de gemeente Biguglia is niet van het gescheiden type. De Franse autoriteiten leggen uit dat het eigenlijk niet voorstelbaar is een systeem voor het opvangen en zuiveren van hemelwater te bouwen in verband met de kosten van dergelijke investeringen. Alleen al de kosten van het herdimensioneren van de infrastructuur onder de plaatselijke rijksweg worden op 30 miljoen FRF geschat.

Het toezichtcomité van het Envireg-Stride-programma heeft in zijn vergadering van 15 oktober 1993 voorgesteld om voor „saneringsmaatregelen” een extra bedrag van 0,379 miljoen ECU toe te wijzen om te voorzien in de extra saneringsbehoeften in verband met de overstortingen van 1993 op Corsica.

71. Inderdaad gebruiken de Spaanse autoriteiten gemengde zuiveringssystemen, wat op zich uit technisch oogpunt geen probleem vormt. Gemengde systemen brengen niet noodzakelijkerwijze problemen mee voor de werking van de zuiveringsinstallaties, die nu ook opslag-systemen of afvoerinstallaties naar het hoofdafvoerkanal omvatten. Deze investeringen worden door het Cohesiefonds gefinancierd.

Voor Portugal geldt de bewering van de Rekenkamer slechts voor oudere en/of historische stadsgedeeltes. De nieuwe of vernieuwde installaties zijn reeds voorzien van twee gescheiden systemen (stedelijk afvalwater/hemelwater).

73. Het voorstel voor een kaderrichtlijn betreffende het waterbeleid (voorstel COM(97) 49 van de Commissie van 26 februari 1997 als gewijzigd bij COM(97) 614 van 26 november 1997) omvat onder andere de verplichting om voor diensten als watervoorziening en de opvang en zuivering van afvalwater prijzen aan te rekenen die de kosten volledig dekken — zulks met het oog op een behoedzaam en rationeel gebruik van de natuurlijke hulpbronnen overeenkomstig artikel 130 R van het Verdrag.

74. De betrokken lidstaat deelt mede dat de regionale overheid alles in het werk stelt om het principe „de vervuiler betaalt” daadwerkelijk toe te passen, te zorgen voor een passende organisatie van de industriële lozingen en aan te sporen tot voorbehandeling vóór de lozing in het gemeentelijke netwerk.

75. De Commissie zal dit geval met de Spaanse autoriteiten onderzoeken.

76. De Ierse autoriteiten hebben medegedeeld dat zij zich met het door de Rekenkamer naar voren gebrachte geval bezighouden.

77. a) Voor de controles op lozingen van afvalwater van industrieën/installaties in het kader van Richtlijn 96/61/EG van de Raad inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging gelden reeds de in die richtlijn vervatte voorschriften inzake adequate monitoring. De controle op lozingen van industrieën/installaties die niet onder deze richtlijn vallen, zal plaatsvinden in het raam van de voorgestelde kaderrichtlijn betreffende het waterbeleid: de Commissie heeft op 26 november 1997 haar voorstel voor een richtlijn betreffende het waterbeleid gewijzigd door:

- het principe van emissiebeheersing in te voeren,
- Parlement en Raad ertoe te verplichten om (via richtlijnen) op basis van de BBT (beste beschikbare technieken) voor alle bronnen waarvoor nog geen communautaire wetgeving geldt emissiegrenswaarden vast te stellen,

— de Commissie te verplichten op korte termijn een eerste reeks voorstellen voor emissiegrenswaarden voor prioritair stoffen in te dienen (COM(97) 614).

- b) Aangezien zowel de richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging als de voorgestelde kaderrichtlijn betreffende het waterbeleid voorzien in een systeem van voorafgaande goedkeuring en/of vergunningen, moeten diegenen die de stedelijke afvalwatersystemen bezitten en onderhouden, betrokken worden bij de besluitvorming en op de hoogte worden gehouden.

Kosten van de projecten — geplande en werkelijke kosten

79. Voor de bouw van de zuiveringsinstallatie in Psytalia is aanvankelijk bijstand verstrekt uit het EFRO en vervolgens uit het Cohesiefonds. Het is juist dat het oorspronkelijk geraamde bedrag (40,1 miljoen ECU) voor een zuiveringsinstallatie voor een wereldstad als Athene niet realistisch was. Dit was te wijten aan de eigenaardigheden van het Griekse systeem van openbare werken waardoor een werk begonnen kon worden zonder dat de reële begroting van het project met voldoende precisie was geraamd en zonder dat de gehele financiering rond was. Bovendien begunstigde het destijds gebruikelijke systeem firma's die aanzienlijke kortingen boden om het contract te krijgen. Dit systeem is ondertussen, met name dankzij de bemoeienis van de Commissie, grotendeels herzien en gewijzigd; bij de huidige wetgeving zullen dergelijke praktijken niet meer mogelijk zijn.

80. Volgens het commentaar van de Spaanse autoriteiten lijkt de stijging van de kosten van deze projecten als vermeld in het herziene regionale plan van 1993 hoofdzakelijk verband te houden met de extra werken die nodig zijn om te voldoen aan het bepaalde in de richtlijn.

Voorts is het, wat het Cohesiefonds betreft, juist dat de ingediende bijstandaanvragen gebaseerd zijn op een regionale herprogrammering waarin nog niet alle elementen van de kosten van de investering verwerkt zijn. De reële kosten van het project zijn pas bekend nadat het contract ondertekend is. De Commissie is op de hoogte van dit probleem en tracht het op te lossen.

81. De stijging ten opzichte van de oorspronkelijke kostenraming is te wijten aan: een uitbreiding van het project die in 1994 is goedgekeurd, hogere kosten voor materiaal en arbeid krachtens de contractuele formule betreffende de prijsherziening, toeneming van het berekende werk, vorderingen van de aannemers en koersschommelingen.

82. In het kader van de Structuurfondsen financiert de Commissie programma's en geen projecten. Het door de Rekenkamer vermelde project maakt deel uit van een programma waarvoor bijstand is verleend uit het EOGFL-Oriëntatie. Ook al zijn de kosten van dit project

toegenomen, toch is de totale bijdrage van de Commissie voor het gehele programma gelijk gebleven aan de ramingen.

83. De Duitse autoriteiten hebben de uitbreiding van de installatie en de daarmee verbonden kostenstijging verantwoord. De bouw van een kelder lijkt gerechtvaardigd te zijn voorzover rekening moest worden gehouden met technische vereisten.

Vertragingen bij de tenuitvoerlegging van de projecten en het effect daarvan op de stijging van de kosten

86. De Commissie, die zich bewust is van de vertraging bij de uitvoering van een aantal projecten op Corsica, heeft deze problemen reeds aan de orde gesteld in het kader van de toezichtcomités en in enkele gevallen verbeteringen aanbevolen.

Inderdaad hebben in sommige gevallen de inschrijvingsprocedures plaatsgevonden na de termijn voor de vastleggingen omdat de Franse autoriteiten het begrip „wettelijke en financiële verplichtingen” interpreteerden volgens de nationale procedures. De Commissie voert momenteel besprekingen met de Franse autoriteiten om dit aspect te verduidelijken.

De Franse autoriteiten hebben de volgende uitleg gegeven over de individuele projecten:

1. „Sanering van de laguneketen van Biguglia”: de vertraging bij de uitvoering en de kostenstijging zijn het gevolg van technische wijzigingen in het oorspronkelijke project die zijn aangebracht om milieuredenen: verandering van locatie van de zuiveringsinstallaties, wegleiding van het afvalwater van de gemeenten Biguglia en Lucciana naar het net van de laguneketen.
2. „Wegomleiding van het afvalwater van de gemeente Biguglia naar het zuiveringsstation van de laguneketen”: de werkzaamheden zijn laattijdig uitgevoerd — maar over een korte periode — want het was in 1992 niet mogelijk afvalwater te lozen in de laguneketen.
3. Het project tot „Uitbreiding van de waterzuiveringscapaciteit van groot Ajaccio”, waarvoor de door Envireg gefinancierde studies in 1993 zijn aangevangen, betreft niet alleen de stad Ajaccio maar ook de randgemeenten Afa, Alata, Appietto, Sarrola en Bastelicaccia. Hoewel de huidige situatie met betrekking tot de zuivering van afvalwater in Ajaccio bevredigend is (echter zonder reservecapaciteit), geldt dit niet voor de randgemeenten. Als snel een besluit wordt genomen, kan het grootste deel van deze operatie (zuiveringsstation en leidingnet) in het kader van DOCUP verwezenlijkt worden en kan de termijn van 31 december 2000 worden nageleefd.
4. De installatie van Bastia Sud zal inderdaad eind 1998, begin 1999 in bedrijf worden genomen. De grote vertraging in de bouw van de zuiveringsinstallatie van Bastia Sud is het gevolg van het feit dat een beroep is gedaan op de financiële middelen van de bouwheer

voor de wederopbouw van het stadion van Furiani na de ramp die daar heeft plaatsgevonden.

5. Met de studies ter vermindering van de vervuiling langs de zuidkust van de Golf van Ajaccio is inderdaad in 1984 begonnen maar de inbedrijfstelling vond pas in 1991 plaats. Ondanks het duidelijke belang van dit project hebben sommige omwonenden zich er sterk tegen verzet. De minister van Milieuaangelegenheden heeft twee enquêtes laten uitvoeren, waarvan de conclusies bijzonder gunstig waren. Daardoor heeft het project aanzienlijke vertraging opgelopen. Overigens geldt voor alle bovenvermelde projecten dat de bouwheren niet altijd beschikken over structuren die hen in staat stellen dergelijke projecten op korte termijn aan te vangen — nog afgezien van de moeilijkheid om de financiële kant rond te krijgen en de tijd die daarvoor nodig is.

87 en 88. De veranderingen in de werken resulteerden in een aanzienlijke verbetering van de kwaliteit en in een uitbreiding van de dienstverlening. Alle vermelde projecten zijn momenteel in bedrijf en worden door de respectieve gemeenten geëxploiteerd.

89. De kosten van deze zuiveringsinstallaties zijn toegenomen om de in het antwoord op punt 79 vermelde redenen. Griekenland heeft deze praktijk tijdens de tweede programmeringsperiode veranderd.

90. Veel van de in Italië in het kader van het programma uitgevoerde projecten hebben aanzienlijke vertraging opgelopen, die onder andere te wijten was aan de invoering van nieuwe voorschriften en procedures voor de toewijzing van de werken alsmede aan wijzigingen van de verantwoordelijkheden van de ambtenaren van de met het beheer van de projecten belaste overheidsdiensten.

91. Zoals de Kamer stelt, is de vertraging bij de uitvoering van deze twee projecten ontstaan doordat technische verbeteringen moesten worden aangebracht.

Beheer van de projecten door de bevoegde autoriteiten

92 en 93. Cohesiefonds: de beschikking tot toekenning van bijstand uit het Cohesiefonds voor Greystones vermeldt duidelijk in bijlage 1 (Beschikking C(94) 3513 def. van 9 december 1994) welke werken zijn medegefinancierd. Niet het contract maar de aard van de werken diende als criterium voor de opsplitsing tussen EFRO en Cohesiefonds. Bijgevolg kan, zelfs als er maar één enkel contract is, onderscheid worden gemaakt tussen het door het EFRO in het kader van Envireg gefinancierde deel van de werken en het door het Cohesiefonds gefinancierde deel.

Wat de financiële autonomie betreft, betekent het feit dat er slechts één enkel contract is, niet dat deze ontbreekt. De door het Cohesiefonds gefinancierde werken kunnen geïdentificeerd worden als deel van het contract en de rekeningen die daarop betrekking hebben, kunnen duidelijk met de betrokken werken in verband worden gebracht.

Inderdaad is voor het project „Wexford Main Drainage” bijstand verleend in het kader van Envireg, maar het ging om een miniem bedrag dat de initiële planning betrof. Het project zelf is in een later stadium ingediend bij het Cohesiefonds en vervolgens goedgekeurd. De beschikking van de Commissie geeft duidelijk aan welke uitgaven niet in aanmerking komen.

Gezien de moeilijkheden die de Kamer had om de uitgaven van deze twee projecten te controleren, zal de Commissie de betrokken lidstaat om informatie vragen inzake de juistheid van de gedeclareerde bedragen.

EFRO: Met het oog op de continuïteit van het algemene streven naar verbetering van de waterkwaliteit heeft het EFRO ingestemd met de fasering van projecten die in de loop van overlappende programmeringsperiodes worden uitgevoerd. Dat is alleen mogelijk als dubbele financiering wordt uitgesloten en als aan de basiscriteria met betrekking tot begin- en einddata wordt voldaan.

Dat de grote civieltechnische projecten (voor alle sectoren) in Ierland zijn opgesplitst houdt eerder verband met de aard van de betrokken werken en de beperkte financiële middelen waarover de plaatselijke autoriteiten beschikken dan met de door de Kamer gesuggereerde redenen. Als de plaatselijke autoriteiten zouden wachten op de financiële goedkeuring van de volledige projecten, zouden in iedere programmeringsperiode veel minder projecten van start gaan en worden afgerond.

94. Dankzij een reeks ministeriële decreten waarbij de uitvoering van de openbare werken in Griekenland is gewijzigd, is intussen de situatie verbeterd. Voorts is een nieuwe wet die in dezelfde richting gaat, in voorbereiding. Het bedoelde project is intussen door de Griekse autoriteiten uit het programma geschrapt.

95 en 96. De Commissie is zich bewust van de zwakke punten in de boekhouding, rapportage en controle in Corsica. In dit verband heeft zij op 30 juli 1996 besloten de communautaire subsidie voor het OP 1994-1999 te verlagen (Beschikking C(96) 1895 van de Commissie).

Daarentegen beschouwt de Commissie de instelling door de regionale overheden van een geautomatiseerde beheersprocedure en de instructies voor het gebruik daarvan door de betrokken diensten, zoals gemeld door de nationale autoriteiten, als verbeteringen met het oog op de correcte uitvoering van door de Gemeenschap medegefinancierde werken.

Met betrekking tot de door de Kamer in Spanje ontmoete boekhoudproblemen is de Commissie meegedeeld dat in 1994 verbeteringen zijn aangebracht in de boekhoudkundige verwerking van de medegefinancierde uitgaven.

Slecht functioneren van de zuiveringsinstallaties

98. Op grond van de gegevens waarover de Commissie beschikt, kan worden aangenomen dat de door de Kamer in 1996 geconstateerde situatie intussen voor de meeste in het kader van Envireg gefinancierde projecten is opgelost. Vóór afloop van het Envireg-programma zal dit samen met de Italiaanse autoriteiten in het kader van het toezicht gecontroleerd worden.

99. Sada: De Spaanse autoriteiten hebben uitgelegd dat de regionale regering uit eigen middelen aanvullende werken voor dit project heeft gefinancierd; de Commissie zal om informatie verzoeken over de omstandigheden waarin deze zuiveringsinstallatie nu werkt.

Rianxo: De Spaanse autoriteiten hebben uitgelegd dat de installatie nu bevredigend werkt nadat aanvullende werken zijn uitgevoerd. In december 1995 is een aanbestedingsprocedure voor de exploitatie van de installatie geopend en het contract is op 1 juli 1996 ondertekend.

Moelijkheden bij de tenuitvoerlegging van het CI Envireg

105. De vertraging in de uitvoering van de Envireg-programma's is hoofdzakelijk te wijten aan het gebrek aan infrastructuur, technische kennis en ervaring van de uitvoerende instanties en de begunstigden. Eind 1997 liepen nog slechts vijf Envireg-programma's.

106. In de financiële uitvoeringsbepalingen bij de beschikking van de Commissie tot medefinanciering van het Ierse Envireg-programma staat dat de gedeclareerde uitgaven betrekking moeten hebben op bedragen die zijn uitgegeven door de uiteindelijke begunstigden. Daarmee bedoelt de Commissie organisaties of openbare of particuliere ondernemingen die opdracht hebben gegeven voor de werken („project managers”). Het schijnt dat de Ierse autoriteiten deze bepalingen verkeerd hebben geïnterpreteerd.

De Ierse autoriteiten aanvaarden nu de gemeenschappelijke definitie van uiteindelijke begunstigde en hebben de (op hun oude definitie gebaseerde) oorspronkelijke aanvraag voor het OP „Water en sanitaire voorzieningen” ingetrokken en een herziene aanvraag ingediend waarin de plaatselijke overheden als uiteindelijke begunstigden worden beschouwd. Voor de nieuwe operationele programma's milieumaatregelen (1994-1999) geldt dezelfde definitie.

De financiële uitvoeringsbepalingen bij de beschikkingen tot medefinanciering uit het EFRO zijn in principe voor alle programma's in alle lidstaten gelijk. Om deze regels verder te verduidelijken heeft de Commissie duidelijke en gedetailleerde uitvoeringsbepalingen toegevoegd aan de EFRO-medefinancieringsbesluiten voor de programmaperiode 1994-1999.

107. De Commissie is het eens met de analyse van de Kamer inzake de tekortkomingen in het beheer van het Envireg-programma. Er zij aan herinnerd dat het Italiaanse Ministerie voor Milieuaangelegenheden voor het eerst een communautair programma beheerde. De moeilijkheden betreffen vooral de organisatorische aspecten alsmede de keuze door het ministerie van de procedures voor selectie en financiering van de projecten. In de laatste beheersperiode is men erin geslaagd het toezicht op het programma te verbeteren.

108. Het tijdschema voor Envireg bood niet de mogelijkheid (rekening houdend met de aanloopperiode voor projecten in deze sector) om volledig nieuwe innovatieve projecten te ontwerpen, uit te werken en te voltooien die voldoende grootschalig waren om alle voor Noord-Ierland beschikbare middelen op te slorpen. Na zorgvuldige overweging en na opdracht te hebben gegeven tot een nieuwe kosten-batenanalyse, daarbij tevens rekening houdend met het milieueffect van dit project op lange termijn, met inbegrip van het effect op Belfast Lough, stemde de Commissie ermee in dat het project werd opgenomen in het Envireg-programma voor Noord-Ierland zodat het resterende gedeelte van de beschikbare middelen gebruikt kon worden.

109. De Spaanse autoriteiten hebben uitgelegd dat voor dit project aanvullende werken voor een bedrag van 5 miljard ESP zijn gepland teneinde te voldoen aan de eisen van de richtlijn.

110. De Commissie is van mening dat het Envireg-initiatief het in Portugal mogelijk heeft gemaakt het bijna volledig ontbreken van milieumaatregelen in het CB 1989-1993 voor een deel goed te maken. Het positieve effect van Envireg heeft in Portugal niet alle lacunes op het gebied van milieubescherming kunnen aanvullen. De financieringen uit Cohesiefonds en EFRO in de periode 1994-1999 zullen evenwel een zeer belangrijke rol spelen in de verkleining van deze lacunes, met name m.b.t. de primaire saneringsbehoeften.

111. Op voorstel van de Griekse bevoegde instanties heeft de Commissie de bedragen voor het Envireg-initiatief in Griekenland verlaagd. De reden daarvoor was de zeer geringe mate waarin in het begin van het Envireg-initiatief middelen zijn opgenomen. Dit was te wijten aan het gebrek aan ervaring van de overheid met dit type werken (zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater). Dit gebrek aan ervaring heeft geleid tot grote vertraging bij de tenuitvoerlegging van de projecten zodat slechts weinig middelen zijn gebruikt.

De Griekse overheid heeft daarom deze middelen overgeheveld naar andere initiatieven of naar projecten die rijp waren voor medefinanciering. Genoemde vermindering van het budget heeft het aantal projecten aanzienlijk verlaagd.

Uit de resultaten ter plaatse is gebleken dat de Griekse autoriteiten de reële kosten, zelfs voor een beperkt aantal projecten, hebben onderschat. Dat komt doordat het min of meer de eerste keer was dat dergelijke werken in Griekenland werden uitgevoerd; de kostenramingen waren ook onjuist. De installaties die met de beperkte

middelen van het Envireg-initiatief niet konden worden voltooid, zullen op voorstel van Griekenland, met goedvinden van het betrokken toezichtcomité, worden opgenomen in het operationeel programma „milieu” van het communautair bestek (CB) 1994-1999 voor Griekenland. De Commissie zal het aan Griekenland (voor Envireg) verschuldigde saldo bevriezen totdat deze kwestie definitief is geregeld.

112. Het is waar dat het in 1991 voorgestelde en in april 1992 goedgekeurde programma vertraging heeft opgelopen door gebrek aan ervaring met de aanpak van het programma en doordat het ging om een programma met vernieuwende maatregelen. Daarom hebben de Franse autoriteiten tweemaal voorgesteld het programma te wijzigen door een herverdeling van de middelen over de maatregelen en een aanpassing van de deelnemingspercentages van het EFRO, waartoe respectievelijk in oktober en december 1993 is besloten. Volgens de gegevens in het door de Franse autoriteiten ingediende definitieve uitvoeringsverslag is dit programma, afgaand op de laatste versie van de financiële tabellen, voor 100 % uitgevoerd.

Netwerk voor technische bijstand Ambiente e Regione (AMBER)

113–119. Het netwerk voor technische bijstand AMBER is opgericht om op alle gebieden van Envireg en niet alleen op het gebied van water kennis uit te wisselen.

Onder de titel „verzoeken om expertise” (punt 116) van het contract was voorzien in een bestelbon ter waarde van 45 000 ECU voor 30 expertises. Dat de vraag kleiner is gebleven dan werd verwacht, komt grotendeels doordat, zoals is vermeld in punt 124, het in de meeste gevallen niet om nieuwe projecten ging waarvoor een analyse nodig was om het meest geschikte zuiveringssysteem te bepalen. De 45 000 ECU voor expertises (1 500 ECU per expertise) zijn eraan besteed om voor AMBER geschikte deskundigen te selecteren en de kwaliteit van het verrichte werk te controleren. De kosten van de werkelijke expertises zelf moeten ten laste komen van de OP's van Envireg.

De handleidingen inzake goede praktijken en de seminars hadden betrekking op: de zuivering van afvalwater, het beheer van stedelijk afval en de milieubewuste kustplanning. De handleidingen zijn eerst verdeeld onder de nationale en regionale instanties en de deelnemers van de seminars, waarbij het de nationale en regionale instanties volledig vrij stond om de handleidingen hetzij aan te passen, te herdrukken en uit te delen aan de plaatselijke overheden, hetzij aan AMBER te vragen hun exemplaren ter verspreiding te bezorgen of AMBER de lijst te geven van de overheden waaraan ze moesten worden toegevoerd. Aangezien de lidstaten geen lijst verstrekten is AMBER ertoe overgegaan met name tijdens seminars handleidingen uit te delen aan plaatselijke overheden.

Het was de bedoeling dat de deelnemers tijdens de congressen en niet daarna van gedachten wisselden. Gebleken is dat in sommige gevallen de uitwisseling na het congres werd voortgezet maar zonder financiële bijdrage van AMBER, omdat dit niet gepland was; waarschijnlijk zijn deze contacten daardoor beperkt gebleven.

Evaluatie achteraf van het CI Envireg

121. Het in december 1995 ingediend ontwerp-eindverslag moest worden aangevuld met bijkomende gegevens en was in oktober 1996 af.

De voorwaarden waaraan deze evaluatie moest voldoen in aanmerking nemend, heeft de rapporteur een maximum aan gegevens in het verslag opgenomen. De Commissie heeft het daarom niet nuttig geacht meer geld uit te geven voor een evaluatie die niet gedetailleerder kon zijn.

Dat meer tijd nodig was om deze studie af te maken, hield verband met organisatorische moeilijkheden bij het maken van de evaluatie in bepaalde lidstaten, met name in het Verenigd Koninkrijk (Noord-Ierland), Spanje, Portugal, Griekenland en Italië en in de Franse Overzeese departementen. In Noord-Ierland heeft het vijf maanden geduurd voordat de overheid ermee instemde dat de evaluatie werd gemaakt.

122. De Commissie vindt dat voor deze evaluatie een maximum aan gegevens met betrekking tot de analyse van de administratieve procedures en de uitvoering van het initiatief is verzameld. Het is zeker moeilijk geweest het uiteindelijke effect van dit programma te bepalen. Het aantal acties van het type dat door Envireg wordt bevorderd, neemt in sterke mate toe in de programmaperiode 1994-1999.

123. Zoals de Kamer verklaart in punt 59, was in het kader van de onderhandelingen tussen de Commissie en de lidstaten over het communautaire initiatief Envireg overeengekomen dat projecten die zuiveringsinstallaties omvatten, zoveel mogelijk moesten voldoen aan de eisen van Richtlijn 91/271/EEG.

Krachtens artikel 7 van Verordening (EEG) nr. 2052/88 moeten maatregelen die door de Structuurfondsen worden medegefinancierd, in overeenstemming zijn met de Verdragen en de op grond van de Verdragen vastgestelde besluiten alsmede met het beleid van de Gemeenschap; bovendien verwijzen de uitvoeringsbepalingen bij de medegefinancierde programma's specifiek naar de noodzakelijke naleving van het communautaire beleid in zijn totaliteit.

124. De oorspronkelijke achterstand in de tenuitvoerlegging van het Italiaanse programma is ingelopen. Uit de gegevens inzake de stand van de werken in december 1997 blijkt een uiteindelijk uitvoeringspercentage ten belope van bijna 100 % van de geplande bedragen.

Wat de moeilijkheden met de uitvoering van Envireg in Griekenland en Noord-Ierland betreft, zij verwezen naar de punten 111 en 108.

Het LIFE-programma

127. De plaatselijke en regionale overheden waren nauw betrokken bij het project: de burgemeesters van de 137 gemeenten binnen het onder het „Contrat de Baie” vallende gebied is verzocht kennis te nemen van de resultaten van de proefprojecten en daaruit consequenties te trekken ten aanzien van de investeringen; het project werd behalve door de Europese Unie onder andere gefinancierd door de Franse staat (Ministerie van Milieubeheer), de Regionale Raad van Bretagne, het Departement Finistère en het Agentschap voor Waterbeheer Loire-Bretagne.

Niettemin zouden de Commissie en de lidstaten de resultaten beter kunnen benutten. De betrokken diensten van DG XI werken momenteel aan een strategie voor de verspreiding van de resultaten van de LIFE-projecten.

HOOFDSTUK IV

DE KWESTIE VAN DE WATERLASTEN

Waterlasten

128 tot en met 134. Een van de voornaamste doelstellingen van de voorgestelde kaderrichtlijn betreffende het waterbeleid (document COM(97) 49 van 26 februari 1997 als gewijzigd bij COM(97) 614 van 26 november 1997) is de verplichting de gebruiker volledig de kosten te laten betalen voor alle diensten die verband houden met water (d.w.z. in hoofdzaak de watervoorziening en de verzameling en zuivering van afvalwater). Deze bepaling (in artikel 12 van het voorstel) zal niet alleen de nodige financiële middelen voor het onderhoud van de installaties en dergelijke opleveren, maar tevens een financiële aansporing geven tot duurzaam gebruik van de watervoorraden. Bepaalde uitzonderingen kunnen echter worden toegestaan om:

- een basisniveau van watervoorziening voor huishoudens alsmede verzameling en zuivering van afvalwater van huishoudens tegen een betaalbare prijs mogelijk te maken;
- het mogelijk te maken subsidies te verlenen voor de kapitaalkosten die zijn verbonden aan infrastructuurprojecten waarvoor krachtens de artikelen 130 A tot en met 130 E van het Verdrag communautaire steun wordt verleend;
- rekening te houden met de specifieke situatie van regio's die krachtens de doelstellingen 1, 5b en 6 van de Structuurfondsen voor steun in aanmerking komen.

134. Voor de projecten van het Cohesiefonds houdt de Commissie bij het berekenen van het toe te kennen bijstandsbedrag rekening met de ramingen van alle door de promotor geïnde bedragen mits het gaat om netto, aanzienlijke en rechtstreeks door het project gegenereerde inkomsten. Er bestaan momenteel in het Gemeenschapsrecht geen bepalingen op het gebied van water op grond waarvan aan een lidstaat een tariefbeleid kan worden

opgelegd. De Commissie heeft in haar voorstel voor een kaderrichtlijn betreffende het waterbeleid een voorstel daartoe ingediend.

In het kader van de uitgaven van het EFRO worden de individuele projecten en de omvang van de desbetreffende subsidies in principe goedgekeurd door de nationale overheden, die de hoogte van de communautaire subsidies moeten aanpassen aan (onder andere) het vermogen van de betrokken investeringen om inkomsten op te leveren (artikel 17 van de Coördinatieverordening).

CONCLUSIES

134 tot en met 141. Ondanks de door de Kamer gesignaleerde moeilijkheden is de Commissie van mening dat aanzienlijke vooruitgang is geboekt bij de verwezenlijking van een waterbeleid.

Er moet natuurlijk nog een lange weg worden afgelegd; met name moet, rekening houdend met kwantitatieve maar ook met kwalitatieve factoren, een strategie worden uitgewerkt voor het op geïntegreerde wijze plannen en beheren van de watervoorraden. Voorts laat de toepassing van de richtlijnen in een aantal lidstaten nog te wensen over. Toch hebben die lidstaten uitvoerige investeringsprogramma's opgesteld om te voldoen aan de

doelstellingen van genoemde richtlijnen en zo de waterkwaliteit aanzienlijk te verbeteren.

Deze maatregelen worden nog versterkt door de striktere toepassing van het beginsel „de vervuiler betaalt”, zoals de Commissie heeft voorgesteld (voorstel COM(97) 49 van de Commissie van 26 februari 1997 als gewijzigd bij voorstel COM(97) 614 van 26 november 1997).

De Commissie streeft ook naar betere coördinatie en samenwerking tussen alle directoraten-generaal die zijn betrokken bij de uitvoering van het milieubeleid. De integratie van dit beleid in de andere communautaire beleidstakken (landbouw, Structuurfondsen) is één van de zaken die de Commissie en ook het Parlement, in het kader van het streven naar een „groenere begroting”, momenteel bezighouden.

139. Het voorstel voor een kaderrichtlijn betreffende het waterbeleid (voorstel COM(97) 49 van de Commissie van 26 februari 1997 als gewijzigd bij COM(97) 614 van 26 november 1997) heeft onder meer ten doel de kosten voor diensten als watervoorziening en de verzameling en zuivering van afvalwater volledig door te berekenen met het oog op een behoedzaam en rationeel gebruik van de natuurlijke hulpbronnen, als bepaald in artikel 130 R van het Verdrag.