

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

(1999/C 51/06)

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S,

gezien de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de kandidaat-lid-staten in Midden- en Oost-Europa inzake de uitbreiding van de Gemeenschap en het milieu: een strategie met het oog op de toetreding van de kandidaat-lid-staten in Midden- en Oost-Europa” COM(98) 294 def.;

gezien het besluit van de Commissie van 20 mei 1998 om, overeenkomstig artikel 198C, lid 1, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Comité van de Regio's dienaangaande te raadplegen;

gezien het besluit van zijn Bureau van 15 juli 1998 om commissie 4 „Ruimtelijke ordening, stadsbeleid, energie en milieu” met de voorbereiding van de werkzaamheden te belasten;

gezien het standpunt van de Commissie van 15 juli 1997 inzake de verzoeken om toetreding tot de Europese Unie — Agenda 2000;

gezien het advies van het Comité van de Regio's over „De gevolgen van de toetreding van de Midden- en Oost-Europese kandidaat-lid-staten voor het EU-beleid” — CDR 280/97 fin ⁽¹⁾;

gezien het advies van het Comité van de Regio's over „Het GLB en de uitbreiding van de EU naar het oosten” — CDR 239/96 fin ⁽²⁾;

gezien het advies van het Comité van de Regio's over de Mededeling van de Commissie getiteld „De tenuitvoerlegging van de communautaire milieuwetgeving” — CDR 437/96 fin ⁽³⁾;

gezien het advies van het Comité van de Regio's over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid” — CDR 171/97 ⁽⁴⁾;

gezien het advies van het Comité van de Regio's over het „Milieubeleid in steden en gemeenten” — CDR 393/97 ⁽⁵⁾;

gezien het rapport „Compliance costing for approximation of EU environmental legislation in the CEEC” (opgesteld door EDC Consultants);

gezien het Verdrag van Amsterdam;

gezien het van 1998 daterende rapport van Dobris „Het milieu in Europa” (Europees Milieuagentschap);

gezien het op 2 oktober 1998 goedgekeurde ontwerpadvies (CDR 267/98 rev.) van commissie 4 (rapporteur: de heer Penttilä),

heeft tijdens zijn 26e zitting d.d. 18 en 19 november 1998 (vergadering van 19 november) het onderstaande advies met algemene stemmen goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De Commissie heeft op 20 mei 1998 een Mededeling aan de Raad en het Europees Parlement goedgekeurd

inzake een strategie op het gebied van milieu met het oog op de uitbreiding van de EU.

1.2. Bij de komende uitbreiding van de Unie zullen milieukwesties centraal staan en zullen de daaraan verbonden opgaven groter zijn dan bij de vorige toetredingsrondes. De kandidaat-lid-staten kampen namelijk met grote milieuproblemen en het peil van milieubescherming ligt aanmerkelijk lager dan in de EU, hetgeen overigens niet betekent dat er in de huidige

⁽¹⁾ PB C 64 van 27.2.1998, blz. 48.

⁽²⁾ PB C 116 van 14.4.1997, blz. 39.

⁽³⁾ PB C 244 van 11.8.1997, blz. 43.

⁽⁴⁾ PB C 180 van 11.6.1998, blz. 38.

⁽⁵⁾ PB C 180 van 11.6.1998, blz. 22.

EU-lid-staten geen milieuproblemen meer zijn. Ook zij dienen zich sterker voor het milieu in te zetten. Anderzijds beschikken de kandidaat-lid-staten over uitgestrekte gebieden met vrijwel ongerepte natuur, hetgeen voor de biologische diversiteit in geheel Europa van grote betekenis is. Het behoud van deze waardevolle gebieden en het tegelijkertijd ontwikkelen en toepassen van een op de markteconomie afgestemd, economisch en ecologisch duurzaam kader zal de komende jaren de grote uitdaging zijn.

1.3. In de conclusies van bovengenoemde mededeling wordt vastgesteld dat ondanks de inspanningen die de kandidaat-lid-staten zich reeds hebben getroost om zich aan het milieu-acquis te conformeren, nog een zeer lange weg valt af te leggen alvorens aan alle eisen zal zijn voldaan. Zowel qua regelgeving als op bestuurlijk en financieel vlak moet nog het nodige gebeuren. Dit zal aanzienlijke personele middelen vergen.

1.4. Naast milieu-investeringen draait het ook om versterking van de voor milieuzaken verantwoordelijke instanties en om een zorgvuldige strategische planning. Preventieve maatregelen, waarbij aspecten van milieuzorg en duurzame ontwikkeling geïntegreerd worden in sectoraal beleid, b.v. voor verkeer, energie en landbouw, dienen daarbij een vrij belangrijke plaats in te nemen. Verder is een allesomvattende financieringsstrategie geboden om de activiteiten op de verschillende niveaus te coördineren.

1.5. Beoogd wordt de kandidaat-lid-staten o.a. via netwerken meer informatie en advies te geven alsmede technische bijstand te verlenen i.v.m. de overname van het milieu-acquis. Prioriteit heeft tevens wetenschappelijk onderzoek in de vorm van gezamenlijke projecten en gecoördineerde activiteiten, waarmee kennis kan worden vergaard op het vlak van duurzaam beheer van natuurlijke rijkdommen. Het uitbreidingsproces dient zodanig te verlopen dat overal binnen de Unie een werkelijke duurzame ontwikkeling dichterbij komt.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité acht de mededeling over de uitbreiding en het milieu hoogst actueel en uitermate nuttig.

2.2. De milieuproblematiek is voor het Comité één van de belangrijkste punten in de toetredingsonderhandelingen. In het onderhandelingsproces dient dit als zodanig ook in de praktijk tot uiting te komen. Voorwaarde voor lidmaatschap van de EU is de volledige omzetting van het milieu-acquis in de nationale wetgeving. Kandidaat-lid-staten worden geacht een gedetailleerd wetgevings- en uitvoeringsprogramma op te stellen en een financieringsstrategie uit te werken. Voor de tenuitvoerlegging van deze wetgeving is het van essentieel belang dat lokale en regionale milieu-instanties worden opgezet c.q. versterkt en hun functioneren gewaarborgd is.

2.3. In de kandidaat-lid-staten zijn omvangrijke milieu-investeringen op technisch en bestuurlijk vlak noodzakelijk. Daarnaast vergen de verbetering van gegevensbeheer- en follow-up-systemen, scholing van personeel en aankoop van grond de nodige middelen. In Agenda 2000 heeft de Commissie de kandidaat-lid-staten financiële steun toegezegd, om de voorwaarden voor toetreding te vervullen. Voor alle investeringen in de kandidaat-lid-staten dient te gelden dat zij aan de criteria van de EU-milieuwetgeving voldoen. De aanpassing van de milieuwetgeving in de kandidaat-lid-staten aan het EU-milieu-acquis zal moeten worden gefinancierd uit particuliere, nationale en internationale fondsen. Tussen tal van kandidaat-lid-staten en EU-landen lopen al bilaterale financieringsprojecten.

2.4. Het toetredingsproces biedt eveneens de mogelijkheid om de regionale samenwerking in de EU uit te breiden. Particuliere verenigingen, sociaal-economische organisaties en het bedrijfsleven moeten daarbij worden betrokken. Tussen tal van kandidaat-lid-staten en EU-landen bestaat al enige tijd volop samenwerking op het gebied van milieubeheer. Kennisoverdracht en het verbinden van lokale en regionale overheden in netwerken zouden moeten worden bevorderd.

2.5. Het toetredingsproces dient te worden gezien als een goede gelegenheid om de toestand van het milieu in Europa en de hele wereld te verbeteren. Tenuitvoerlegging van de vigerende EU-milieuwetgeving mag niet, ook niet in de kandidaat-lid-staten, het einddoel van milieubeleid zijn. Centraal in het EU-milieubeleid staat duurzame ontwikkeling, zoals is vastgelegd in het Verdrag van Amsterdam in 1997. Het milieuaspect dient te worden geïntegreerd in alle beleidsterreinen, b.v. het beleid voor verkeer, energie en landbouw. Dit geldt overigens ook voor alle huidige EU-landen.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. *De toestand van het milieu in de kandidaat-lid-staten in het algemeen*

De kandidaat-lid-staten hebben met aanzienlijke milieuproblemen te kampen. Vanaf het begin van de jaren '90 is echter wel gewerkt aan de ontwikkeling van milieuwetgeving en de verbetering van zuiveringssystemen. Een belangrijke factor is dat sommige vormen van milieuverontreiniging niet tot de eigen landsgrenzen beperkt blijven en een aanmerkelijke weerslag kunnen hebben op de toestand van het milieu in een uitgestrekt gebied.

3.2. *Lucht*

3.2.1. De uitstoot van zwaveldioxide en andere deeltjes vormde met name aan het eind van de jaren '80 in veel industriegebieden een probleem. Vooral in de driehoek Oost-Duitsland, Noord-Tsjechië en Zuid-Polen heeft het stoken van bruinkool tot het afsterven

van bossen en verzuring geleid. In de jaren '90 is de uitstoot duidelijk afgenomen, maar nog steeds overschrijdt de milieubelasting op ettelijke plaatsen de kritieke grens en gaat de verzuring door. De verontreinigende stoffen die worden uitgestoten, leggen hele afstanden af en veroorzaken ver van de bron problemen. Bescherming van de luchtkwaliteit dient te worden gezien in samenhang met industrie, energieproductie en verkeer. Bij de besluitvorming in deze sectoren dient rekening te worden gehouden met het milieu en de voordelen op lange termijn.

3.2.2. Begin jaren '90 overschreed ongeveer de helft van de belangrijkste steden in Oost-Europa de door de WHO vastgelegde grenswaarden voor luchtkwaliteit. Hoewel de situatie de laatste jaren aanzienlijk is verbeterd, is de luchtkwaliteit in Oost-Europese steden nog steeds slechter dan in West-Europese steden. Maatregelen ter bescherming van de luchtkwaliteit zullen naar schatting 40% van de voor toetreding tot de EU benodigde investeringen opslokken. Bulgarije en Roemenië kampen met de grootste milieuproblemen, maar ook in Estland (productie van energie uit milieuverontreinigend oliehoudend gesteente), Polen (energie uit steenkool), Tsjechië (milieuverontreinigende industrie) en Slowakije is de milieubelasting aanzienlijk. Een aantal landen heeft actieplannen voor vervuilde gebieden opgesteld. Sluiting van milieuverontreinigende fabrieken zal echter niet zonder slag of stoot gaan.

3.2.3. Diverse landen zien zich met financiële moeilijkheden geconfronteerd in verband met de aanpassing van hun raffinaderijen aan de huidige en toekomstige EU-normen inzake brandstofkwaliteit. In Letland, Litouwen, Slowakije en Hongarije is het verkeer inmiddels een beduidende bron van vervuiling en in EU-landen is het verkeer op vele plaatsen al de grootste luchtvervuiler. Anticipering op problemen die het verkeer met zich mee kan brengen, is geboden. Bij de ontwikkeling van verkeer en vervoer dient de aandacht uit te gaan naar de modernisering van het openbaar vervoer en de uitbouw van het spoornet i.p.v. naar de aanleg van snelwegen.

3.3. Water

3.3.1. In veel kandidaat-lid-staten, b.v. Litouwen, Polen, Roemenië en Hongarije is waterverontreiniging het grootste milieuprobleem. Ongezuiverd of slechts gebrekkig gezuiverd afvalwater van gezins- en bedrijfs-huishoudens leidt tot een verslechtering van de kwaliteit van het rivierwater en met name tot eutrofiëring van het zeewater, b.v. in de Oostzee en de Noordzee. Terwijl in West-Europa sinds het begin van de jaren '80 de fosforconcentratie in wateren is afgenomen, is die in Oost-Europa in deze periode juist toegenomen. Een van de grote opgaven is in de oeverstaten van grote internationale waterlopen (zoals Donau en Oder) geïntegreerde plannen voor het waterbeheer in stroomgebieden te ontwikkelen en in de praktijk te brengen.

3.3.2. Overall in Europa vormt de gedurende de afgelopen 20 à 40 jaar toenemende stikstofconcentratie in wateren een probleem. Geen van de kandidaat-lid-staten

lijkt met de uitvoering van de nitratenrichtlijn bijzonder ver te zijn opgeschoten, maar de a.g.v. de economische terugval dalende landbouwproductie heeft ertoe geleid dat minder meststoffen worden gebruikt.

3.3.3. Van belang is dat in de kandidaat-lid-staten een goede bestuurlijke infrastructuur wordt opgezet om de uit diffuse bronnen afkomstige schadelijke belasting van water in te perken. Ook in de huidige EU-lid-staten moet het een en ander nog verbeterd worden. Tijdens het toetredingsproces dient de vernieuwde wetgeving ter beperking van een dergelijke waterverontreiniging in alle EU-lid-staten in werking te treden. In sterke mate bepalend voor het niveau van waterbescherming en de ecologische diversiteit is de wijze waarop de landbouw zich zal ontwikkelen. In het kader van de uitbreiding zou de hele Europese landbouwsector de weg van duurzame ontwikkeling moeten inslaan.

3.3.4. Met de aanpassing van afvalwaterbeheer en drinkwatervoorziening aan de EU-normen zal naar schatting ruim eenderde van de voor toetreding tot de EU benodigde milieu-investeringen gemoeid zijn. Een slechte drinkwaterkwaliteit is o.a. in Bulgarije, Slovenië, Roemenië, Hongarije en Estland een probleem. Wat Litouwen betreft, bestaat de vrees dat pesticiden de kwaliteit van het water zullen schaden. De kwaliteit van het grondwater wordt ook in veel EU-lid-staten, vooral in Midden- en West-Europa, o.a. door het omvangrijke gebruik van meststoffen bedreigd. In de Baltische staten alsook in andere kandidaat-lid-staten lopen op het moment grote investeringsprogramma's ter verbetering van de drinkwaterkwaliteit en het afvalwaterbeheer op staan op stapel.

3.4. Afval

3.4.1. De groeiende berg afval van gezins- en bedrijfs-huishoudens is in heel Europa een probleem. Nog produceren de landen in Midden- en Oost-Europa per hoofd van de bevolking iets minder afval dan de EU-landen, maar verwacht wordt dat de hoeveelheid afval met de stijging van de welvaart zal toenemen. De EU-landen hebben vooral te maken met veel meer afval uit verpakkingsmateriaal dan in de kandidaat-lid-staten. Afvalverwerking geschiedt voor een groot deel op stortplaatsen, die in het merendeel van de kandidaat-lid-staten echter onbewaakt zijn. In Bulgarije en Litouwen voldoen de afvalverbrandingsinstallaties niet aan de EU-normen.

3.4.2. Bijzonder afval, bodemvervuiling en het weglekken van gevaarlijke stoffen in bodem en grondwater zijn problemen waarmee vrijwel alle kandidaat-lid-staten geconfronteerd worden. In Polen wordt veel industrieafval geproduceerd, en Tsjechië heeft uitermate vervuilde voormalige industriegebieden. Aan de aanpassing van het afvalbeheer aan het vereiste EU-niveau zal zo'n 20% van de benodigde milieu-investeringen opgaan. Primaire doelstelling in het EU-beleid voor afvalbeheer is het verminderen van de hoeveelheid afval.

Ook de huidige EU-lid-staten staat wat dat betreft nog het nodige te doen. Verder zal de tenuitvoerlegging van de Seveso-richtlijn nog veel inspanningen van de kandidaat-lid-staten vergen.

3.5. *Nucleaire veiligheid en stralingsbescherming*

3.5.1. In alle landen is recentelijk kaderwetgeving inzake nucleaire veiligheid en stralingsbescherming ingevoerd. Bulgarije (1993) en Litouwen (1994) dienen de verplichting na te komen die zij, conform de overeenkomst met de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling over de rekening „nucleaire veiligheid”, zijn aangegaan om kerncentrales waarvan de inherente veiligheid te wensen overlaat, te sluiten. Hoewel Slowakije geen internationale verplichtingen is aangegaan, staat het met twee te sluiten reactoren voor een soortgelijke uitdaging. Ook in Estland zijn de zaken op het gebied van stralingsbescherming gebrekkig geregeld. Meer voorschriften zijn noodzakelijk. Opgemerkt zij dat een groot deel van deze wetgeving ook nodig is in landen die geen nucleaire sector hebben.

3.6 *Natuur*

3.6.1. In de kandidaat-lid-staten zijn uitgestrekte gebieden met ongerepte natuur, hetgeen voor de biodiversiteit in geheel Europa van grote betekenis is. Elke kandidaat-lid-staat heeft zijn eigen bedeutende natuurlijke rijkdommen, b.v. in Roemenië de Karpaten en de Donaudelta, in Slovenië een uiterst gevarieerde soortenrijkdom, in Bulgarije grote beschermde natuurgebieden, in de Baltische landen en Polen moerassen, bossen, weide- en kustgebieden. In het rapport van de Commissie wordt erkend dat de natuurbescherming in de kandidaat-lid-staten op een hoog peil staat, maar het gaat natuurlijk ook erom, ervoor te zorgen dat dit in de toekomst zo blijft. De definitie van beschermde natuurgebieden varieert van land tot land, zodat het eigenlijke belang van een gebied pas is op te maken uit de doelstellingen, de wijze van beheer en het budget voor natuurgebieden. Het Comité dringt er bij de Commissie op aan, te bevorderen dat de lid-staten en de kandidaat-lid-staten hun wetteksten m.b.t. die definitie op elkaar afstemmen.

3.6.2. Beschermde natuurgebieden alleen volstaan niet om de biodiversiteit in de afzonderlijke landen, laat staan in heel Europa, op het huidige niveau te houden. Behoud van de biodiversiteit zou een factor moeten zijn waarmee bij alle economische activiteiten zo veel mogelijk rekening wordt gehouden. De biodiversiteit is deels dankzij de onderontwikkelde land- en bosbouw in stand gebleven. In veel gebieden worden natuurlijke rijkdommen nu bedreigd door enerzijds de intensivering van de land- en bosbouw, anderzijds bijvoorbeeld door de aanleg van nieuwe wegen. De EU financiert nu al ettelijke projecten waarvan de gevolgen voor de biodiversiteit in de meeste gevallen niet worden onderzocht. Financiële steun zou moeten worden gekoppeld aan milieueffect-rapporten waarin biodiversiteit even zwaar meetelt als andere aspecten van milieubescherming.

3.6.3. In veel kandidaat-lid-staten is een privatiseringsproces aan de gang, dat het behoud van beschermde natuurgebieden wel eens in gevaar zou kunnen brengen. De landen zouden vooraf duidelijke spelregels m.b.t. beschermde gebieden en vergoedingen moeten opstellen. Verder moet worden opgemerkt dat men zich in de huidige beschermde natuurgebieden niet altijd veel gelegen laat liggen aan de omzetting van de vogel- en natuurrichtlijnen. Veel EU-landen hebben juist vanwege de onduidelijkheden in de vergoedingsregelingen moeilijkheden gehad om Natura 2000 om te zetten. De in de kandidaat-lid-staten bestaande wetgeving voor natuurbescherming dient te worden geactualiseerd, en de vogel- en natuurrichtlijnen dienen te worden opgenomen in de nationale milieuwetgeving, zoals in Litouwen al is gedaan.

3.6.4. Wat de natuurbescherming in de kandidaat-lid-staten betreft, dienen de onderzoeks- en bestuurlijke structuren te worden versterkt en gegevensbeheer- en follow-up-systemen te worden opgezet, om te voorkomen dat bijzondere soorten of natuurlijke rijkdommen zo maar verloren gaan. Ook in sommige EU-lid-staten ontbreekt het nog aan goede gegevensbeheersystemen. Over het algemeen is in Europese landen de kennis over de diverse soorten vrij uitgebreid, hoewel dat van soort tot soort natuurlijk varieert. De kennis van de verschillende natuurlijke habitats is daarentegen minder systematisch. Van de kandidaat-lid-staten heeft Tsjechië daar wat aan gedaan en een Roodboek opgesteld over de habitats.

3.6.5. De bescherming van diverse natuurlijke habitats vergt een systeem voor milieubeheer en voortdurende monitoring. Voor dergelijke systemen is jaarlijks een bepaald budget nodig. Met steun van het Life Nature-fonds heeft men ook in de kandidaat-lid-staten structuren kunnen opzetten die nodig zijn om mensen vertrouwd te maken met de natuur.

3.6.6. De kandidaat-lid-staten dienen zich te richten op versterking van de natuurbeschermingswetgeving en op integratie van de factor biodiversiteit in de activiteiten op de diverse bestuurlijke terreinen. Door natuurbescherming heel duidelijk een belangrijke plaats toe te kennen in het beleid voor milieubescherming kunnen de kandidaat-lid-staten een voorbeeld geven aan de overige landen in Europa en daarmee ontwikkeling in beide richtingen mogelijk maken.

3.7. *Stand van de milieuwetgeving en op te vullen lacunes in de kandidaat-lid-staten*

3.7.1. Alle kandidaat-lid-staten hebben een soort van algemene milieuwet, maar de inhoud hiervan varieert sterk. In alle kandidaat-lid-staten is een aanvang gemaakt met de omzetting van het EU-milieu-acquis in de nationale wetgeving. Polen, Litouwen, Letland en Hongarije zijn op dit punt al vrij ver. Bulgarije, Roemenië, Slovenië en Tsjechië daarentegen hebben nog het nodige werk te verrichten. De richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (IPPC) kan worden genoemd als één van de voorschriften die geen van de kandidaat-lid-staten tot nu toe in nationale wetgeving heeft omgezet.

3.7.2. Om hun wetgeving af te stemmen op het milieu-acquis moeten de kandidaat-lid-staten een strategie uitstippelen evenals een realistisch tijdschema. In de nationale programma's ter invoering van het acquis wordt rekening gehouden met de prioriteiten en juridische en administratieve lacunes die op basis van gedetailleerde analyses van de milieusituatie in het betrokken land vastgesteld zijn. Het EU-document „Guide to the Approximation of the European Union Environmental Legislation” kan bij het uitwerken van deze strategieën van nut zijn. Naast milieukaderwetgeving dienen de kandidaat-lid-staten te zorgen voor functionerende basisprocedures voor milieubeheer. De omzetting van de EU-wetgeving vergt veelal aanzienlijke investeringen en nieuwe of gereorganiseerde institutionele structuren.

3.7.3. In het in 1995 verschenen Witboek van de Commissie „Vorbereitung van de geassocieerde landen in Midden- en Oost-Europa op integratie in de interne markt van de Unie” wordt een milieuwetgeving met directe consequenties voor het functioneren van de interne markt (m.a.w. de productgerichte milieuwetgeving) gepresenteerd. Hongarije heeft als enige van de kandidaat-lid-staten bovengenoemde regelgeving integraal overgenomen in zijn nationale wetgeving. Ook in Estland, Letland, Litouwen en Tsjechië is al heel wat aan omzetting gerealiseerd.

3.7.4. De DISAE-regeling voor de ontwikkeling van strategieën voor aanpassing van de milieuwetgeving (Development of Implementation Strategies for Approximation in Environment) en het bureau voor technische bijstand voor gegevensoverdracht (TAIEX) zijn speciaal voor de omzetting van het EU-acquis in nationale wetgeving ontwikkeld. Daarnaast zal door de Phare-faciliteit voor grootschalige infrastructuur (LSIF) investeringsgerichte technische bijstand voor het voorbereiden van projecten ter beschikking worden gesteld.

3.8. Milieubeheer: lacunes en perspectieven

3.8.1. In de Commissieadviezen wordt t.a.v. alle tien kandidaat-lid-staten gewezen op de noodzaak om de voor milieubeheer vereiste bestuurlijke structuren te versterken. Afhankelijk van het land is dit meer of minder dringend, overigens geldt wel dat deze versterking van structuren op alle bestuurlijke niveaus geboden is. Tot de belangrijkste taken van milieu instanties behoren, hetgeen ook voor kandidaat-lid-staten geldt, het ontwerpen van wetgeving en de tenuitvoerlegging ervan, het controleren en evalueren van de toestand van het milieu en de bevordering van duurzame ontwikkeling.

3.8.2. Het voor milieuzaken verantwoordelijke ministerie ontwerpt de noodzakelijke wetgeving en voorziet in alle maatregelen die voor de uitvoering ervan noodzakelijk zijn. De uitvoering van de wetgeving is vaak een zaak van regionale en lokale overheden, die verantwoordelijk zijn voor monitoring, vergunningen en inspecties. De nieuwe wetgeving vereist in vele kandidaat-lid-staten drastisch hervormde instellingen en bijscholing van het personeel. Afgezien van de meer traditionele investeringen dienen middelen te worden vrijgemaakt voor het

opzetten en versterken van bestuurlijke structuren voor milieubeheer. Bijzondere aandacht zal in de kandidaat-lid-staten moeten worden besteed aan de ontwikkeling van lokale en regionale milieu instanties.

3.8.3. Samenwerking en uitwisseling van ervaringen tussen de lokale en regionale overheden in de huidige 15 lid-staten, die over een jarenlange ervaring en deskundigheid op het vlak van milieubeheer beschikken, en de lokale en regionale overheden in de kandidaat-lid-staten, waar de kennis op dit gebied nog wordt opgebouwd, leveren een belangrijke bijdrage tot dit proces.

3.8.4. Omdat de lokale overheden een steeds belangrijker taak vervullen bij de uitvoering van de EU-milieuwetgeving, wil de Commissie de steden in de kandidaat-lid-staten helpen om te participeren in de Europese campagne voor duurzame steden en gemeenten. Dit netwerk biedt de steden een breder instrumentarium om geïntegreerde en voldoende rendement opleverende plannen voor de uitvoering van wetgeving te ontwikkelen. Het aspect „duurzame ontwikkeling” dient in elk sectoraal beleid een integrerend onderdeel te vormen van de wetgeving en procédés, b.v. op het terrein van handel en industrie. Ook in de bestuurlijke structuren op de diverse beleidsterreinen dient aandacht te zijn voor „duurzame ontwikkeling”. Dit betekent scholing van werknemers, informatie en meer participatie van burgers.

3.8.5. Gezien de groeiende belangstelling voor deelname aan de Europese campagne voor duurzame steden behoeve van de lokale overheden van Midden- en Oost-Europa, doet het Comité een beroep op de Commissie om voor de lange termijn financiële steun te verlenen aan de acties van deze campagne en stelt het te dien einde de oprichting van een fonds voor duurzame steden voor.

3.8.6. De steun op milieugebied en de maatregelen ter bevordering van de institutionele ontwikkeling zullen worden geconsolideerd via de nationale Phare-programma's. Verder wil de Commissie de overheden in de kandidaat-lid-staten ook behulpzaam zijn door meer documenten te publiceren die als leidraad kunnen fungeren. Het informele EU-netwerk voor de tenuitvoerlegging en handhaving van de milieuwetgeving (IMPEL) is in 1992 opgericht met als voornaamste doel een doeltreffendere toepassing van de milieuwetgeving in de EU te bespoedigen. De Commissie zet nu voor de kandidaat-lid-staten een parallel netwerk op, dat nauw bij IMPEL zal aansluiten en van de met IMPEL opgedane ervaring gebruik zal maken bij uitvoerings- en handhavingproblemen in samenhang met de toepassing van de EU-milieuwetgeving.

3.8.7. De EU-programma's voor onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie (OTO) spelen een steeds grotere rol bij de bevordering van de participatie van partners in de landen van Midden- en Oost-

Europa. De samenwerking met OTO-partners uit de kandidaat-lid-staten in het kader van netwerken zal een grens- en sectoroverschrijdende krachtenbundeling op milieugebied vergemakkelijken en versnellen. Bovendien zullen de in het kader van het onderzoekprogramma inzake de informatiemaatschappij (Vijfde Kaderprogramma) geplande milieufactiviteiten een stimulans vormen voor samenwerking tussen nationale en lokale overheden, onderzoeksinstituten en ondernemingen in de EU en de LMOE. Ook zullen de kandidaat-lid-staten worden betrokken bij de werkzaamheden van het Europees Milieuagentschap, met name met het oog op het opstellen van rapporten over de toestand van het milieu in Europa en de uitvoering van de EU-milieuwetgeving.

3.9. Een financiële uitdaging: Hoe te werk te gaan?

3.9.1. De totale investeringen die nodig zijn om aan de eis van het milieu-acquis te kunnen voldoen, worden voor de tien kandidaat-lid-staten tezamen geraamd op zo'n 120 miljard ecu. Het leeuwendeel van de investeringen zal waarschijnlijk moeten worden besteed aan de infrastructuur voor de bestrijding van luchtverontreiniging, het water- en afvalwaterbeheer en het beheer van afvalstoffen. Daarnaast zullen aanzienlijke middelen nodig zijn voor het opzetten en versterken van de milieubeheerstructuur, die van belang is voor een doeltreffende tenuitvoerlegging, monitoring en handhaving van de wetgeving.

3.9.2. In het rapport van de Commissie worden spijtig genoeg geen middelen vrijgemaakt voor de organisatie van de natuurbescherming in de kandidaat-lid-staten. Er zouden nieuwe ramingen van de benodigde investeringen moeten worden opgemaakt, waarin ook de kosten voor natuurbescherming zijn verdisconteerd. Toen Ierland toetrad, werden de met de Habitat-richtlijn en het toezicht op de naleving daarvan gemoeide kosten geschat op zo'n 100 miljoen Ierse pond, ofwel 10 % van alle uit de toetreding voortvloeiende milieukosten. Dit is toch een niet te verwaarlozen deel van alle kosten.

3.9.3. Verbeteringen op milieugebied en verbetering van de concurrentiekracht en van de economie in het algemeen kunnen alleen tegelijk worden gerealiseerd indien de zorg voor het milieu een integrerend onderdeel vormt van ieder sectoraal beleid en van alle investeringsbeslissingen. In de praktijk kan integratie tot stand worden gebracht via allesomvattende milieueffectbeoordelingsprocedures, de strikte toepassing van het „voorzorgsbeginsel” en het beginsel „de vervuiler betaalt” en het gebruik van solide wetenschappelijke evaluaties als basis voor alle relevante investeringen en beleidsbeslissingen. Het voldoen aan juridische eisen alleen volstaat niet, een toekomstgerichte aanpak is geboden waarin oog is voor energie-efficiëntie, schonere technieken, minimalisering van afval, openbaar vervoer en de grenzen van de natuur. De kandidaat-lid-staten moeten onderzoeken hoe de aan de economische neergang inherente milieuvoordelen kunnen worden bestendigd als de economie aantrekt.

3.9.4. De EU verstrekt via het Phare-programma (1,5 miljard ecu/jaar) financiële steun aan de kandidaat-lid-staten voor de voor de toetreding noodzakelijke voorbereidingen. In het kader van het Phare-programma zou meer steun moeten worden verstrekt ten behoeve van voor de aanpassing van de milieuwetgeving noodzakelijke infrastructuur-investeringen, regionale samenwerkingsprojecten met doelstellingen die gericht zijn op de omzetting van de belangrijkste kaderrichtlijnen voor water- en luchtkwaliteit en naleving van internationale verdragen, en ten behoeve van projecten ter ontwikkeling van het bestuur. De kandidaat-lid-staten hebben al kunnen deelnemen aan het LIFE-programma en hebben via deze weg ook al steun ontvangen. Met name voor de ontwikkeling van milieubeheer is het van belang om gebruik te maken van de mogelijkheden die worden geboden door de financiële instrumenten ter voorbereiding van de kandidaat-lid-staten op hun toetreding, zoals het „Institution Building”-gedeelte van Phare; dit dient te gebeuren in het kader van een breed samenwerkingsverband, waarbij de op decentraal niveau aanwezige deskundigheid en ervaring worden benut.

3.9.5. Investeringen in waterbescherming zijn belangrijk, maar in plaats van alleen maar grote, voor het afvalwater in grote steden ontegenzeggelijk noodzakelijke zuiveringsinstallaties te bouwen, zou de aandacht vooral moeten uitgaan naar de ontwikkeling van afvalwater-zuiveringstechnieken op lokaal niveau. Overigens dient ook bij grote installaties het ontwikkelen van duurzame technieken het credo te zijn, b.v. behandeling van zuiverings-slib zodat het niet rechtstreeks op de stortplaats terecht komt; moderne op watercirculatie en op gescheiden systemen gebaseerde rioleringsystemen in nieuwe gebouwen.

3.9.6. Via Pre-EOGFL heeft de Commissie voor de periode 2000-2006 financiële steun voorzien (ongeveer 0,5 miljard ecu/jaar) t.b.v. de landbouw en de plattelandsontwikkeling. Bijzondere aandacht dient te worden besteed aan een op duurzame ontwikkeling gebaseerde aanpassing van de landbouwsector. Voorkomen moet worden dat de kandidaat-lid-staten overschakelen op de in de EU gangbare intensieve landbouw. De landbouw in de kandidaat-lid-staten is nog voor een groot deel bijzonder extensief en het gebruik van chemicaliën is beperkt. Getracht zou moeten worden in deze landen in de ontwikkeling van de landbouw de fase van intensieve landbouw met gebruik van chemicaliën over te slaan.

3.9.7. Het pretoetredingsinstrument voor structuurbeleid (ISPA — 1 miljard ecu/jaar) dient ter verbetering van de infrastructuur voor verkeer en vervoer (2000-2006) alsmede voor milieu-investeringen. De kandidaat-lid-staten dienen immers te werken aan een duurzaam vervoers- en energiebeleid. Wat het transport betreft, veronderstelt dit de ontwikkeling van vervoerdiensten en vormen van vervoer die het milieu niet overbelasten. Daarbij kan gedacht worden aan vervoer per spoor en via het water, openbaar vervoer en integratie van diverse vervoersvormen (intermodaliteit). Deze doelstellingen dienen ook te worden gerealiseerd m.b.v. steun van de EU-ontwikkelingsbanken (EIB, EBWO). In het kader van het vervoerprogramma van Phare is een project van start gegaan dat de effecten van met het verkeer samenhangende milieuproblemen tracht te verminderen

door regionale samenwerking. De programma's van Interreg en Phare dienen in de toekomst beter te worden gecoördineerd.

3.9.8. Het Comité vindt dat de lokale en regionale overheden in de kandidaat-lid-staten in staat moeten worden gesteld om een actieve rol te spelen bij de steunverlening uit hoofde van ISPA. Daartoe moeten zij de mogelijkheid krijgen om deel te nemen aan concrete projecten of om zelf projecten op te zetten en dienen zij een vaste plaats te krijgen in de comités die de steunverlening moeten controleren en evalueren.

3.9.9. De kandidaat-lid-staten moeten een allesomvattende financieringsstrategie en een gedetailleerd uitvoeringsprogramma uitwerken. De EU-steun dient als katalysator. De bedoeling is dat deze gecombineerd wordt met nationale en andere steun b.v. van internationale financiële instellingen.

4. Conclusies

4.1. Het milieu is voor het Comité één van de belangrijkste punten in de toetredingsonderhandelingen. Het toetredingsproces is een goede gelegenheid om de toestand van het milieu in Europa te verbeteren. Het doel dient duurzame ontwikkeling te zijn, hetgeen d.m.v. de tenuitvoerlegging van milieuwetgeving en integratie van het milieu-aspect in alle beleidsonderdelen, b.v. voor verkeer en vervoer, energieproductie en landbouw, moet worden verwezenlijkt. Omzetting van het EU-milieu-acquis in de nationale wetgeving dient niet te worden gezien als een doel op zich, maar als een tussenfase op weg naar duurzame ontwikkeling in Europa.

4.2. Het Comité acht versterking van de voor milieu-beheer vereiste bestuurlijke structuren en verspreiding van know-how op het gebied van milieu en duurzame ontwikkeling van primair belang.

4.3. Het Comité benadrukt het belang van permanente evaluatie van de toestand van het milieu en bekendmaking van resultaten. Op deze basis kan ook het groeiend milieubewustzijn van de burgers worden gestimuleerd. Zo kan in de hele maatschappij bekendheid worden gegeven aan het concept „duurzame ontwikkeling”.

4.4. Het Comité is ingenomen met het standpunt van de Commissie dat in de kandidaat-lid-staten bijzondere aandacht zal moeten worden besteed aan de ontwikkeling van lokale en regionale milieu-instanties. De toetredingsstrategieën zijn van grote betekenis voor het lokale en regionale niveau. Weliswaar wordt de milieuwetgeving op centraal niveau ontworpen, maar de uitvoering ervan geschiedt op lokaal niveau. Uitvoering van de wetgeving is vaak een zaak van regionale en lokale overheden, die verantwoordelijk zijn voor monitoring, vergunningen en inspecties. In veel kandidaat-lid-staten vereist de nieuwe wetgeving drastisch hervormde instellingen en bijscholing van het personeel. Afgezien van de meer traditionele investeringen dienen middelen te worden vrijgemaakt voor het opzetten en versterken van bestuurlijke structuren voor milieubeheer.

4.5. Het Comité dringt daarom aan op speciale maatregelen om samenwerking en uitwisseling van ervaringen tussen de decentrale overheden van de kandidaat-lid-staten en die van de EU-15 te intensiveren, om zo de bestuurlijke capaciteit voor de implementatie en het beheer van de milieuwetgeving uit te bouwen. Het Comité dringt er tevens bij de Commissie op aan, erop toe te zien dat de decentrale overheden in de kandidaat-lid-staten reeds in een vroeg stadium een actieve rol krijgen in alle fasen van de opzet en uitvoering van de toetredingsstrategieën op milieugebied.

4.6. Verbetering van de luchtkwaliteit is volgens het Comité één van de belangrijkste milieuproblemen in de kandidaat-lid-staten. Met medewerking van de industrie-, transport- en energiesector dient getracht te worden greep te krijgen op de luchtvervuiling. Tenuitvoerlegging van de IPPC-richtlijn is geboden.

4.7. De aanpassing van het water- en afvalwater-beheer aan de EU-normen zal heel wat investeringen vergen. Het Comité wil erop wijzen dat bij de constructie van nieuwe systemen bovendien gezocht moet worden naar duurzame oplossingen.

4.8. De uitbreiding is, aldus het Comité, een goede gelegenheid om in heel Europa de toestand van het grond- en oppervlaktewater te verbeteren, en wel enerzijds door strengere wetgeving, zoals de nitratenrichtlijn, beheersplannen voor stroomgebieden en nieuwe regels i.v.m. overbelasting van het milieu uit diffuse bronnen, anderzijds door innovatieve projecten.

4.9. Het Comité is bezorgd over de groeiende berg afval in Europa. Met alle mogelijke middelen dient ervoor te worden gezorgd dat de hoeveelheid afval in de oude lid-staten afneemt en dat niet de hoeveelheid afval in de kandidaat-lid-staten a.g.v. de uitbreiding toeneemt. Financieel-economische instrumenten dienen slagvaardiger te worden ingezet om dit proces in goede banen te leiden. Ook dient te worden gegarandeerd dat het vrije verkeer van goederen en het beginsel van vrije mededinging in de zich op het EU-lidmaatschap voorbereidende kandidaat-lid-staten geen concurrentiedistorsies qua milieubeleid met zich brengen.

4.10. Het Comité acht de problemen i.v.m. nucleaire veiligheid en stralingsbescherming zeer ernstig. Gevaarlijke centrales in de kandidaat-lid-staten dienen zonder meer te worden gesloten.

4.11. Het Comité pleit ervoor dat natuurbescherming en biodiversiteit meer op de voorgrond worden geplaatst. Ook in kandidaat-lid-staten met een vrij uitgebreid netwerk van beschermde natuurgebieden dient men zich te realiseren dat deze situatie niet van zelf zo zal blijven. Er dient te worden ingespeeld op mogelijke veranderingen in de eigendomsverhoudingen inzake het grondbezit. Naast de zorg voor beschermde natuurgebieden dient het behoud van de biodiversiteit een factor te

zijn die bij alle economische activiteiten zo veel mogelijk in acht wordt genomen. Zaak is ervoor te zorgen dat in de kandidaat-lid-staten de bescherming van soorten en natuurlijke habitats op hetzelfde gunstige niveau blijft. De bescherming van diverse natuurlijke habitats vereist een systeem voor milieubeheer en monitoring. Voor dit alles is een jaarlijks budget onontbeerlijk. Er dienen voldoende middelen (gemiddeld zo'n 10 % van de totale milieu-investeringen) te worden vrijgemaakt voor natuurbescherming.

4.12. Het Comité is van mening dat de economische gevolgen van de uitbreiding en de in het kader daarvan benodigde investeringen nader moeten worden onderzocht, waarbij gebruik moet worden gemaakt van lokale expertise en berekeningen gebaseerd moeten worden op duurzame alternatieven. In de planning dienen duurzame, banenscheppende alternatieven te worden meegenomen. Tevens dient het aandeel van de investeringen dat naar stadsplanning en ontwikkeling gaat, te worden verruimd om te voorkomen dat zonder gezond verstand wordt gebouwd. Tot de investeringskosten dienen ook de kosten die met de evaluatie van de effecten van projecten en de follow-up gemoeid zijn, te worden gerekend. Er zou een systeem moeten komen waarmee kan worden vermeden dat zaken verkeerd worden aangepakt en lering kan worden getrokken uit fouten die in het verleden zijn gemaakt.

4.13. Het Comité is van mening dat de gevolgen van de uitbreiding voor het milieu moeten worden onderzocht vanuit het oogpunt van duurzame ontwikkeling. De kandidaat-lid-staten zouden wat hun ontwikkeling en organisatie van milieuzaken betreft, niet stereotiep het model van de EU-landen moeten overnemen. Zij doen er beter aan, mogelijkheden te onderzoeken waarmee zij een stap verder kunnen gaan dan de EU-landen. Veelal kan dit worden bereikt met dezelfde menselijke hulpbronnen en financiële middelen zonder het model van de EU-landen te imiteren. Niet vergeten

mag worden dat de EU-landen met aanzienlijke milieuproblemen kampen, waartegenwetgeving maar vrij weinig lijkt te kunnen uitrichten.

4.14. Het Comité is van mening dat in de kandidaat-lid-staten het — voor die landen kenmerkende — goed geregelde openbaar vervoer gehandhaafd en verder ontwikkeld moet worden. Zo kan worden vermeden dat het autobestand, dat helaas ook in vele kandidaat-lid-staten in korte tijd aanzienlijk is toegenomen, onmetelijke proporties aanneemt. Door middel van een evenwichtige mix van alle vervoerstakken (rail, water, lucht en weg) wordt ertoe bijgedragen dat in de kandidaat-lid-staten een duurzame vervoersstrategie tot stand komt.

4.15. Het Comité is van mening dat de kandidaat-lid-staten naar een op duurzame ontwikkeling gebaseerde aanpassing van de landbouwsector moeten streven en niet de intensieve landbouw met alle nadelen van dien naar hun land moeten halen.

4.16. Het Comité benadrukt dat het verbinden van de lokale en regionale overheden in Europa in netwerken ondersteuning verdient. Er dient te worden gewerkt aan een goede samenwerking zowel intern binnen de bestuurlijke instanties als tussen de verschillende bestuurslagen.

4.17. Het Comité is van mening dat m.b.t. de toetredingsstrategie naar een allesomvattende benadering gestreefd dient te worden. In de Mededeling wordt het belang van wetgeving en financiering onderstreept. Aanpassing van de wetgeving is uiteraard noodzakelijk. Wat de financiering betreft, dienen de geldstromen gericht te worden op duurzame ontwikkeling.

4.18. Het Comité is van mening dat onderwijs en opleiding een belangrijke factor zijn voor de verbetering van de toestand van het milieu in de kandidaat-lid-staten en voor een groter milieubewustzijn van de inwoners.

Brussel, 19 november 1998.

De voorzitter
van het Comité van de Regio's
Manfred DAMMEYER