



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 8.6.2001
KOM(2001) 304 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

PROBLEMATIKKEN OMKRING MILJØFINANSIERING I ANSØGERLANDENE

INDHOLDSFORTEGNELSE

RESUMÉ.....	3
Indledning.....	5
1. Problemerne i forbindelse med finansiering af miljøinfrastruktur.....	7
Vigtige investeringskrævende direktiver.....	7
Miljøinfrastruktur.....	7
Investeringsproblemerne.....	8
2. Opstilling af prioriteringer.....	8
Prioritering på det strategiske plan.....	8
Prioritering på projektplan.....	11
Indenlandsk og udenlandsk pres for prioritering af miljøinvesteringerne.....	11
3. Udarbejdelse af et miljøinvesteringsprogram.....	12
Miljøinvesteringsprogrammets rolle.....	12
Strategisk investeringsplanlægning.....	12
Hvor skal begyndelsen gøres?.....	13
4. Problemerne med at finde og sikre finansieringsmuligheder.....	15
Indtægter og økonomisk overkommelighed.....	15
Den private sektors inddragelse.....	15
Tilskudsfinansieringens rolle.....	16
Projektfinansieringsstrategier.....	17
Kapacitetsopbygning.....	17
5. Konklusion.....	18
BILAG 1 DE VIGTIGSTE INVESTERINGSKRÆVENDE DIREKTIVERS INVESTERINGSMÆSSIGE FØLGER.....	19
BILAG 2 ANSLÅEDE MILJØFINANSIERINGSBEHOV I ANSØGERLANDENE.....	22
BILAG 3 DIREKTIVBESTEMTE GENNEMFØRELSES- OG FINANSIERINGSPLANER.....	23

RESUMÉ

Kommissionens meddelelse fra 1998 om tiltrædelsesstrategier på miljøområdet¹ opfordrede ansøgerlandene til at udvikle investeringsstrategier for deres gennemførelse af Fællesskabets regler (i EU-slang kaldt *aquis communautaire*) sammen med deres strategier for tilpasning af lovgivningen. Kommissionen og Rådet har bedt om sådanne investeringsstrategier som et fast led i de gennemførelsesplaner, der kræves til støtte for anmodninger om overgangsperioder. Investeringsstrategier er også vigtige midler for, at landene selv kan få et overblik over de udgifter, tiltrædelsen kræver i form af administration, personale, kontrolforanstaltninger og infrastruktur samt over den tidsmæssige planlægning af dem. Endelig er sådanne strategier vigtige for tiden efter tiltrædelsen i forbindelse med fremtidige ansøgninger om støtte fra struktur- og samhørighedsfondene.

Det er en større opgave for ansøgerlandene at udarbejde sådanne investeringsstrategier i forbindelse med tiltrædelsen. Det er klart, at de nødvendige oplysninger om overensstemmelsesmanglerne stadig ikke foreligger i nogle lande, og at det derfor er et problem at prioritere investeringsbehovene i forbindelse med bestemte direktiver.

De overslag over overensstemmelsesomkostningerne, som blev forelagt i 1998, er blevet videreudviklet i 2000, og selv om de nu omfatter færre områder end før, er drifts- og vedligeholdelsesomkostningerne højere end forudset. De nye regler, som blev vedtaget i 2000 og kan forventes i 2001, vil øge investeringsbehovene. Det er derfor vigtigere end nogen sinde at udnytte de forhåndenværende midler effektivt og at sikre, at tilskudsbistand udløser finansiering fra alle andre kilder, uanset om de er private, offentlige eller erhvervsmæssige.

Programmet for prioriterede miljøinvesteringer i ansøgerlandene (PEPA) er blevet udarbejdet af Kommissionen for at hjælpe ansøgerlandene med at opstille prioriterede miljøinvesteringsstrategier. Der er blevet udarbejdet vejledninger, heriblandt udformningen af en direktivbestemt gennemførelsesplan og en kontrolliste til investeringskrævende direktiver. Man er også i færd med at udarbejde en database over miljøprojekter i ansøgerlandene for at hjælpe dem med at opstille og forberede prioriterede projekter på mellemlangt og langt sigt.

Denne meddelelse fastsætter de strategiske målsætninger for sådanne investeringsplaner. Den genbehandler ansøgerlandenes investeringsproblemer, ser på, hvordan finansieringen kan øges og fremmes og giver vejledning i, hvordan et investeringsprogram med henblik på tiltrædelse skal udarbejdes. Den beskriver, hvordan Fællesskabets tekniske bistand nu vil koncentrere sig om mangler i forbindelse med luftforureningsprojekter og om direktiver, der medfører udgifter for den private sektor, og hvordan det vil samarbejde nøje med ansøgerlandene om deres direktivbestemte finansieringsplaner for problemområder inden for vand- og luftforurening og for uddannelse af lokale myndigheder.

¹ KOM(1998)294

Kommissionen har under udarbejdelsen af denne meddelelse ført samråd med både ansøgerlandenes og medlemsstaternes myndigheder (herunder den miljøpolitiske gruppe og ISPA-forvaltningsudvalget). Som led i denne proces er meddelelsens oplysninger blevet kontrolleret og korrigeret af ansøgerlandene.

Meddelelsens endelige mål er at bistå ansøgerlandene med at opstille klare, troværdige finansieringsplaner for deres tiltrædelsesbehov, herunder påvisning af mulige finansierings- og indtægtskilder for de nødvendige miljøinvesteringer.

INDLEDNING

Tilnærmelse til EU's miljøkrav er at alvorligt problem for de lande, der nu forbereder sig på at tiltræde Den Europæiske Union². *Agenda 2000*³ og Kommissionens senere *meddelelse om tiltrædelsesstrategier på miljøområdet*⁴ erkender, at forskellen på miljøbeskyttelsen i Central- og Østeuropa og i medlemsstaterne gør opgaven med at forberede tiltrædelsen inden for miljøsektoren meget anderledes, end den har været ved tidligere tiltrædelser. De første overslag over samtlige investeringer, der kræves for at opfylde EU's miljøbestemmelser for drikkevandsforsyning, spildevandsrensning, store forbrændingsanlæg og affaldsbehandling var på ca. 120 mia. € alene for de 10 central- og østeuropæiske lande.

Kommissionen har derfor fremhævet behovet for realistiske nationale langtidsstrategier for indførelsen af Fællesskabets regler og har tilskyndet landene til at sammenbringe betydelige indenlandske og udenlandske finansieringsmidler - ikke mindst fra privat finansiering - for at sikre overensstemmelse med reglerne. *Agenda 2000* foreslår desuden, at Fællesskabet skal give betydelig finansieringsbistand til ansøgerlandenes miljøinvesteringer, især ved hjælp af det nye førtiltrædelsesstrukturinstrument (ISPA) og det ændrede PHARE-program samt det nye førtiltrædelsesinstrument for landbrug og udvikling i landdistrikterne (SAPARD). ISPA, som blev taget i brug i 2000, vil give over 500 mio. € om året til miljøinvesteringer i tidsrummet 2000-2006.

Alligevel vil EU's støtte sammen med bistand andre steder fra kun opfylde en lille del af det samlede behov. Miljøministerierne er som regel ansvarlige for, at der udarbejdes gennemførelsesplaner, som derpå forelægges af de respektive regeringer. I mange lande har miljøministerierne imidlertid ikke traditionelt skullet påvise mangler og udarbejde detaljerede investeringsplaner. Det har gjort det yderligere vanskeligt for ansøgerlandene at udarbejde konkrete, realistiske gennemførelsesstrategier. Udgifterne til miljøbeskyttelse er vokset i de fleste ansøgerlande i de seneste år eller skal efter planerne gøre det. For de fleste af landene er disse udgifter imidlertid stadig kun en brøkdel af de investeringer, der kræves. Kommissionen har anslået, at ansøgerlandene i gennemsnit skal bruge mellem 2 og 3% af BNP i de kommende år for at opnå fuld gennemførelse. For mange af landene betyder dette ikke alvorlige problemer, især ikke, da vækstraten er begyndt at blive høj. Men investeringerne kommer til at variere betydeligt fra det ene land til det andet: ifølge en undersøgelse, som blev foretaget for nylig, vurderes det, at den del af BNP, som er nødvendig, strækker sig fra 2% for Den Tjekkiske Republiks vedkommende til 11% for Bulgariens⁵. For tiden ligger investeringsudgifterne i forhold til BNP mellem 0,6 og 3%. Blandt finansieringskilderne er lån fra internationale finansieringsinstitutter,

² Cypern og Malta ansøgte om EU-medlemskab i 1990. Ungarn og Polen indsendte deres ansøgninger i 1994, kort efter fulgt af Den Tjekkiske Republik, Rumænien, Slovakiet, Litauen, Letland, Estland og Bulgarien i 1995 og Slovenien i 1996. I 1999 blev også Tyrkiets ansøgning formelt godkendt.

³ KOM(1997)2000

⁴ KOM(1998)294 endelig.

⁵ Bulgarien: problemerne med at opfylde EU's miljødirektiver, Verdensbanken, oktober 2000, s. 8.

bilaterale bistands- og låneordninger, lån fra forretningsbanker, direkte udenlandske investeringer og indtægter fra forbrugerafgifter, gebyrer og skatter.

Det bliver nødvendigt med overgangsperioder for de investeringskrævende direktiver efter tiltrædelsen. Der skal imidlertid forelægges gennemførelsesprogrammer til støtte for overgangsplanlægningen, og de skal omfatte foreløbige mål og milepæle, som kan overvåges efter tiltrædelsestidspunktet. Indtil nu har flere af ansøgerlandene udarbejdet de finansieringsplaner, tiltrædelsesforhandlingerne kræver.

Endvidere danner sektorplaner sammen med de nationale programmer for indførelse af Fællesskabets regler grundlaget for ansøgerlandenes førtiltrædelsesbestrebelse. Desuden har de ansøgerlande, der nyder godt af ISPA, opstillet nationale ISPA-strategier for infrastruktur i miljø- og transportsektoren. Disse strategier er ofte det første skridt mod en planlægning af miljøreglernes gennemførelse.

Trods alt dette er der stadig betydelige mangler i ansøgerlandenes gennemførelsesprogrammer. Processen med at fastlægge, udarbejde, finansiere og iværksætte de mange miljøinvesteringsprojekter, EU-medlemskabet kræver, forløber langsomt. Desuden er oprettelsen af nye institutioner og indførelsen af administrative ordninger for at få gennemført de foranstaltninger, der er nødvendige for at opnå overensstemmelse med miljøreglerne, også bagefter. Derfor, skal ansøgerlandene gøre en ekstra indsats for at få udarbejdet detaljerede, realistiske tilpasnings- og investeringsordninger.

Kommissionens tekniske bistand for udarbejdelsen af gennemførelses- og miljøfinansieringsstrategier omfatter det såkaldte PEPA-program: programmet for prioriterede miljøinvesteringer i ansøgerlandene. Det vigtigste formål med dette program, som blev iværksat i 1999, er at støtte udarbejdelsen af gennemførelsesplaner for de investeringskrævende direktiver og sikre, at landene er i besiddelse af en prioriteringsliste over projekter, som skal gennemføres i løbet af de næste få år. De pågældende direktiver er opført i tabel 1. PEPA-programmets første år gjaldt investeringsplanlægning, og de følgende år vil koncentrere sig om udarbejdelse af langsigtede projektprioriteringslister. Disse generelle målsætninger blev godkendt af ansøgerlandenes miljøministre på deres uformelle møde med kommissær Margot Wallström i november 1999.

Denne meddelelse gennemgår de fremskridt, der er sket med hensyn til udarbejdelse af finansieringsstrategier for miljøinvesteringer, og stiller en række forslag til afgørende skridt, som ansøgerlandene og Kommissionen skal tage for at fremskynde dette arbejde. Afsnit 1 giver en oversigt over resultaterne af det igangværende arbejde og påviser og vurderer overensstemmelsesmanglerne inden for miljøinfrastrukturen, sammen med investeringsbehovene. Afsnit 2 drejer sig om opstilling af prioriteringer i forbindelse med udarbejdelse af investeringsprogrammer på det strategiske plan og projektplanet og indeholder eksempler fra ansøgerlandene. Afsnit 3 beskriver et miljøinvesteringsprogram opbygning. Afsnit 4 behandler finansiering og økonomisk overkommelighed, mens afsnit 5 drager konklusioner og foreslår de næste skridt.

1. PROBLEMERNE I FORBINDELSE MED FINANSIERING AF MILJØINFRASTRUKTUR

Vigtige investeringskrævende direktiver

Nogle af miljødirektiverne er særlig vanskelige at gennemføre på grund af den nuværende infrastrukturstilstand i ansøgerlandene og de finansieringsmidler, der står til deres rådighed. Desuden viser medlemsstaternes erfaringer med disse direktivers gennemførelse, at problemerne har både omfang og rækkevidde. Disse investeringskrævende direktiver er opført i tabel 1. De er ikke de eneste direktiver, der kræver investeringer, men det er dem, der volder de største problemer, når det gælder projekternes antal og investeringernes størrelse.

Tabel 1: Vigtige investeringskrævende direktiver

Vandforsyning/spildevandsrensning Direktivet om rensning af byspildevand Drikkevandsdirektivet Direktivet om farlige stoffer i drikkevand Nitratdirektivet	Affaldsforvaltning Direktivet om affaldsdeponering Direktivet om forbrænding af husholdningsaffald Direktivet om forbrænding af farligt affald Direktivet om emballageaffald
Luftforureningsbekæmpelse Direktivet om store forbrændingsanlæg Brændelskvalitetsdirektiverne Luftkvalitetsdirektiverne	Bekæmpelse af industriel forurening IFBF-direktivet Direktivet om FOF-opløsningsmidler

Bilag 1 giver en nærmere redegørelse for de her nævnte direktivers investeringsmæssige følger og omtaler de sandsynlige investorer.

Miljøinfrastruktur

Det første skridt, når der skal udarbejdes et investeringsprogram, bør være at foretage en vurdering af den nuværende situation og de nuværende mangler. Der foreligger nu flere oplysninger om miljøinfrastrukturen i ansøgerlandene, selv om billedet langt fra er fuldstændigt. Tabel 2 giver en oversigt over ansøgerlandenes nuværende miljøinfrastruktur og, hvis oplysningerne foreligger, over denne strukturs overensstemmelse med de nævnte relevante direktiver på nuværende tidspunkt. Denne oversigt giver en idé om den nuværende infrastrukturs mangler, når det gælder f.eks. IFBF-anlæg og affaldsdeponerings- og vandforsyningsanlæg, som skal etableres i de kommende år. Problemerkernes vidt forskellige omfang i de forskellige lande er bemærkelsesværdig. Mens der er 141 IFBF-anlæg i Estland, er der 4000 i Polen. Der er 5 affaldsdeponeringsanlæg på Cypern, men over 1000 lossepladser i Rumænien, som ikke opfylder overensstemmelseskravene. Den del af spildevandet, som renses, udgør mellem 30 og 77 %. Nogle af de lande, der er langt fremme med almindelig planlægning og omsætning til national lovgivning, har et forbløffende lavt investeringsniveau på dette område. Der er stadig enorme forskelle på by- og landområder, når det gælder kloakering og drikkevandsfaciliteter.

Investeringsproblemerne

Oplysningerne om de finansieringsproblemer, landene står overfor, hvis de skal gennemføre disse direktiver, blev suppleret ved hjælp af flere undersøgelser i 2000. Bilag 2 giver et overslag over finansieringsbehovene ved overensstemmelse med miljøreglerne. I det store og hele viser resultaterne, at overslagene fra 1997 stadig gælder. Det almindeligvis anførte tal 120 mia. € for fuldstændig overensstemmelse med miljøreglerne, blev offentliggjort i 1997 og var fremkommet ved brug af en række forskellige teknikker, men byggede dybest set på enhedsomkostninger og forventede infrastrukturomkostninger pr. indbygger pr. sektor. Senere vurderinger, som især har koncentreret sig om omkostningerne i forbindelse med bestemte direktiver, giver lavere tal, der ligger mellem 80 mia. € og 110 mia. €. Enhedsomkostningerne er lavere end forventet, og de store investeringer, som er blevet foretaget i nogle af ansøgerlandene siden 1997, har gjort de anslåede forskelle mindre. På den anden side omfatter tallet ikke investeringsbehovene for vigtig ny lovgivning, som er på vej, f.eks. rammedirektivet for vandpolitik, og de planlagte ændringer af direktivet om store forbrændingsanlæg. Desuden har nogle af overslagene hidtil ikke medtaget drifts- og vedligeholdelsesomkostninger. Den private sektors investeringer har heller ikke altid været medregnet. Det er nu ved at ændre sig, efterhånden som et voksende antal undersøgelser også behandler drifts- og vedligeholdelsesomkostninger og omkostningsinddækning. Kun på denne måde er det muligt at vurdere finansieringsinvesteringernes bæredygtighed, navnlig når husstandenes og forbrugernes centrale rolle for finansiering af drift og vedligeholdelse tages i betragtning. Mange af de overslag, som gælder bestemte direktiver, bliver derfor ændret i overensstemmelse hermed.

2. OPSTILLING AF PRIORITERINGER

Prioritering på det strategiske plan

Spørgsmålet om prioritering er afgørende for udarbejdelse af et miljøinvesteringsprogram. Selv om det på kort sigt kan være fornuftigt at forelægge de projekter til tilskudsfinansiering, som er bedst tilrettelagt og mest økonomisk bæredygtige, bliver ansøgerlandene på mellemlangt og langt sigt nødt til at prioritere deres investeringsbehov systematisk. Dette behov vil være til stede længe efter selve tiltrædelsen.

At opstille prioriteringer er en indviklet proces, som må tage hensyn til en lang række forskellige virkninger på regionalt/transnationalt, nationalt eller lokalt plan. Der er brug for prioriterede investeringsplaner til støtte for anmodninger om overgangsperioder og for at øge regeringernes bevidsthed om de investeringer, tiltrædelsesprocessen kræver. I maj 2000 forelagde det tjekkiske miljøministerium f.eks. regeringen en plan for gennemførelsesomkostningerne, som omfattede personale- og administrationsbehov og skulle fuldstændiggøre overensstemmelsen med samtlige direktiver. Dette dokument byggede på den gennemførelseshåndbog, Kommissionen havde offentliggjort i april 2000. Den overbeviste regeringen og fik den til at yde en betydelig del af det ønskede beløb. En sådan disposition må træffes af alle ansøgerlandene for at sikre, at de har det nødvendige personale og de nødvendige ressourcer til at kunne administrere og håndhæve de nye love.

Opstillingen af prioriteringer gælder ikke blot tiltrædelsen. Planer, der udarbejdes nu, vil betyde bedre udbytte af Fællesskabets struktur- og samhørighedsfonde efter tiltrædelsen. Kommissionens anden samhørighedsrapport peger på, at støtte til miljøinvestering ved hjælp af Fællesskabets strukturinstrumenter bliver en vigtig prioritet for de nye medlemsstater. Desuden vil de gennemførelsesplaner, der forelægges af ansøgerlandene for at begrunde overgangsplaner, blive overvåget efter tiltrædelsen. Af alle disse grunde er en prioriteringsstrategi nødvendig for, at investeringerne kan få den størst mulige virkning.

Der er brug for prioritering på flere forskellige stadier i investeringsstrategien. For det første skal landene foretage en prioritering mellem sektorerne, og for det andet skal de træffe deres valg inden for den enkelte sektor. F.eks. har Litauen i sin finansieringsstrategi⁶ valgt at lægge vægt på vand og affald, men for at virkeliggøre strategien skal der træffes vanskelige valg mellem investeringsprioriteter i disse sektorer.

Ligesom Litauen har Letland valgt at prioritere vand og affald i sit bredt baserede program for kommunerne. Affaldsprogrammet er funktionsdygtigt, men det manglede overordnede bestemmelser for affaldsforvaltning. Den lettiske regering er nu ved at udarbejde en affaldsforvaltningsstrategi, som skal medvirke til udvælgelse og samordning af de enkelte investeringer.

For nogle af direktivernes vedkommende bliver investeringerne den private sektors opgave (f.eks. rammedirektivet for luftkvalitet): her skal statens planlægning og prioritering nødvendigvis lægge vægt på at sikre, at der findes tilstrækkelige håndhævelses- og overvågningsordninger til at fremme de nødvendige investeringer. Det lovgivningsgrundlag, som er nødvendigt for at tilskynde til investering, skal også være til stede. Et godt eksempel er her Slovakiet, hvor indførelse af en hensigtsmæssig lovgivning for behandling af fast affald igangsatte en hurtig anlæggelse af affaldsdeponeringspladser i den private sektor, og hvor forvaltningen af fast affald nu er fuldstændig privatiseret.

⁶ Se "Miljøfinansieringsstrategi", oktober 2000, finansieret af DANCEE. I begyndelsen af 90'erne prioriterede Litauen investeringer, hvis formål var at opfylde Helsinki-konventionen.

Tabel. 2 Den nuværende miljøinfrastruktur i tiltrædelseslandene: oplysninger fra ansøgerlandene

Infrastruktur	BULGARIEN	CYPERN	DEN TJEK-KISKE REPUBLIK	EST-LAND	UNGARN	LET-LAND	LITAUEN	MALTA	POLEN	RUMÆNIEN	SLOVAKIET	SLOVENIEN	TYRKIET
LUFT													
Store forbrændings-anlæg	36, heraf blev 2 udvidet efter 1997	3	~ 125	24 (bestå-ende) + 3 (planlagte)	95	27	48	2	200	35	88	8	Ca. 15
AFFALD													
Deponerings-pladser: i alt	C 2500	5	340	263	ca. 2,000 (helt ulovlige) 800 husholdnings- og industri-affald	550	800	2	998	1113 husholdnings- og industri-affald	141	87	2111
Deponerings-pladser: kontrollerede	:	0	288	2	728	:	:	:	998 husholdningsaffald	:	106	60	7 kontrolle-rede depone-ringsplad-ser 2 kompos-teringsan-læg
Forbrændings-anlæg: i alt	8	5 (små, klinisk affald)	75-8	2 (forbrændings-anlæg) 1 (kombineret forbrændings-anlæg)	1 husholdningsaffald 52 farligt affald	0	0	6 (små)	23 + 5 kombinerede forbrændings-anlæg	3 (industri-affald)	67	5	
Forbrændings-anlæg opfylder kravene	:	0	6	0	1 husholdningsaffald 41 farligt affald	0	0	0	:	:	17	5	1
VAND													
Kloakerings-procent (procentdel af befolkningen, som er tilsluttet kloakanlæg)	72%	45%	74.6%	77%	61.00%	76.9%	59%	100%	82,8% (byer) 9,9% (landdistrikter)	51%	54.3%	53%	62%
Rensningsanlæg (RA): i alt	61	4 (31%)	959 (RA til byspildevand)	826	496	346	785	1	1,675 (industri-spildevand) og 2 209 (husholdnings-spildevand)	1,000	334	132	16 opført 16 under opførelse
Spildevands-rensning (%af befolkningen, som er tilsluttet RA)	63%	45%	68.6%	77%	34%	64%	52%	8%	78% (byer)8,5% (land-distrikter)	:30%	50.8%	35%	12%
Drikkevands-forsyningsprocent (% af befolkningen, som er tilsluttet drikkevands-forsyningsanlæg)	99%	99%	86.9%	77%	93%	83%	75%	99%	91,5% (byer)	~54%	82.6%	85%	78% (byer) 62% (land-distrikter)
INDUSTIEL FORURENING													
IFBF-anlæg	380 – 400	20-25	1,000-1,50	141	1000	110-130	:	60	4000	:	646	108	:
Seveso-anlæg	150	12	110	21 (10 (A) + 11(B))	319	40-50	150	7	150 (Seveso II)	:	123 (45 øvre niveau)	50 (30 øvre niveau)	:

Prioritering på projektplan

Den første "oppefra ned" vurdering af investeringerne kan være resultatet af en undersøgelse af de områder, som ikke er i overensstemmelse med reglerne - dvs. en undersøgelse af manglerne. Opstillingen af projekter vil imidlertid sandsynligvis ske "nedefra", dvs. hos de kommuner og andre beslutningstagere, som er ansvarlige for de endelige investeringer. Opstillingen af prioriteter skal på dette stadium omfatte både det nationale og det lokale plan for at sikre, at de politiske mål, der er opstillet på nationalt plan, svarer til investeringsbehovene på lokalt plan. Desuden medvirker god kommunikation her til at sikre, at der er realistisk overensstemmelse mellem investeringsplanerne og de nationale betalings-/lånemuligheder. Foruden tiltrædelsesrelevans og miljøfordele bør også kriterier som økonomisk bæredygtighed og omkostningseffektivitet medtages. Nogle af disse kriterier foreslås i det følgende.

Tabel 4: Kriterier for prioritering på det strategiske plan og projektplan

<p>Tiltrædelsessammenhænge</p> <ul style="list-style-type: none"> • Direktivets prioritering i forbindelse med tiltrædelsen, f.eks. om der ønskes en overgangsperiode • Situationen i forbindelse med omsættelse til den relevante nationale lovgivning og dens håndhævelse • Sektorens prioritering i den nationale miljøstrategi/planlægning (f.eks. NPAA, tiltrædelsespartnerskaber, sektorstrategier) 	<p>Miljømæssige sammenhænge</p> <ul style="list-style-type: none"> • Problemets størrelse • Sundhedspåvirkning • Grænseoverskridende virkninger • Problemets påtrængenhed • Den foreslåede løsnings omkostningseffektivitet • Led i langtidstrategi, f.eks. bæredygtighed
<p>Finansieringssammenhænge</p> <ul style="list-style-type: none"> • Finansieringsmuligheder og finansieringskilder • Drifts- og vedligeholdelsesomkostninger • Forventet indtægtsniveau 	<p>Økonomiske sammenhænge</p> <ul style="list-style-type: none"> • De foreslåede afgifters overkommelighed • De foreslåede investeringers overkommelighed • Projektets yderligere økonomiske fordele (og omkostninger)
<p>Tekniske sammenhænge</p> <ul style="list-style-type: none"> • Projektets og den benyttede tekniks kompleksitet • Den nuværende projektudviklings situation • Disponible projektudviklingsmidler 	<p>Institutionelle sammenhænge</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eventuel vurdering af miljøpåvirkning • De nødvendige tilladelser til opførelse/drift opnået
<p>Forretningsmæssige sammenhænge</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ansvar for udvikling og iværksættelse klart fastlagt • Det forretningsmæssige grundlag fastlagt (f.eks. kontrakter om offentlige- private partnerskaber) 	<p>Tidsmæssige sammenhænge</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tidsplan for finansieringen (tilskudsrate osv.)

Indenlandsk og udenlandsk pres for prioritering af miljøinvesteringerne

I 1990'erne foretog næsten alle ansøgerlandene en eller anden form for national miljøplanlægning og prioriteringsopstilling, som førte til nationale miljøstrategier eller nationale miljøhandlingsprogrammer. Disse dokumenter var som regel ledsaget af lange lister over foranstaltninger, herunder også investeringsprojekter. Mange af dem blev påbegyndt som reaktion på alvorlige lokale problemer, f.eks. rensning af giftige "farezoner". De retningslinjer for miljøhandlingsplaner, der blev forelagt på ministerkonferencen i Lucerne i 1993, anbefalede en omkostningseffektiv fremgangsmåde for rensning af industriforurede

områder. Med privatiseringsprogrammerne gik det direkte ansvar for sådanne investeringer over til den private sektor og afhang af lovgivningsmagtens og de håndhævende myndigheders effektivitet. Den afgørende faktor bag denne prioritering var, at de nationale interesser skulle tilgodeses først, og at rationelle hensyn til omkostninger og fordele i forbindelse med forureningen skulle gå forud for internationalt pres.

Der var imidlertid adskillige tilfælde, hvor central- og østeuropæiske lande deltog i regionale, grænseoverskridende programmer og afsatte betydelige beløb til dem. F.eks. har både Helsinki-konventionen og den sorte trekant tiltrukket sig betydelige investeringer fra de berørte central- og østeuropæiske lande. Den flodbækkenstrategi, som findes i rammedirektivet for vandpolitik, tilskynder medlemsstaterne til at oprette tværnationale forvaltningsorganer for internationale floder. Det skulle sikre Donau- og Sortehavsprogrammerne, der nu begge er gennemført som konventioner⁷, en højere prioritet. Opstillingen af prioriteringer bør tage hensyn til sådanne tværnationale konventioner og programmer. Virkningerne af de nationale miljøhandlingsplaner i både Slovakiet og Rumænien har f.eks. betydet en høj bevidsthed omkring lokale miljøproblemer, men det har vist sig mere vanskeligt at skaffe finansieringsmidler til investeringsprojekterne.

3. UDARBEJDELSE AF ET MILJØINVESTERINGSPROGRAM

Miljøinvesteringsprogrammets rolle

Et miljøinvesteringsprogram med henblik på tiltrædelse spiller en vigtig rolle i flere henseender. For det første skal det fastlægge, hvilke projekter der er nødvendige for at opnå overensstemmelse med bestemte direktiver. Programmet skal søge at vurdere, hvor stor en samlet investering der kræves, og at anslå omkostningerne for almindelige eller særlige projekter. For det andet skal det behandle den økonomiske overkommelighed, både på nationalt plan og for bestemte projekter. For det tredje skal det foreslå en holdbar tidsplan for gennemførelsen.

Udarbejdelsen af et nationalt miljøinvesteringsprogram med henblik på tiltrædelse er en dynamisk proces, som kræver regelmæssig genbehandling og ajourføring. Nogle investeringer vil komme til at indgå i det, fordi EU eller andre internationale forpligtelser kræver foranstaltninger, eller fordi der foreligger lokale sundheds- eller miljøfarer. På den anden side skal et investeringsprogram have et langsigtet perspektiv og f.eks. omfatte de investeringsbehov, nye EU-direktiver vil føre med sig.

Strategisk investeringsplanlægning

Et miljøinvesteringsprogram skal være bestemt af tiltrædelsesprocessen og dække et omfattende område. Det skal være samordnet med den øvrige indsats, som kræves for at udføre tilnærmelsesprocessen, herunder omsætningen til national lovgivning og gennemførelsen. Det skal omfatte alle led i processen fra strategisk planlægning og projektfastlæggelse over investeringsplanlægning og projektudarbejdelse til projektgennemførelse og projektovervågning. En beskrivelse af en direktivbestemt gennemførelses- og finansieringsplan, som findes i bilag 3, blev rundsendt til ansøgerlandene i begyndelsen af 2000. Beskrivelsen er ikke forpligtende, men bygger på de gennemførelses- og handlingsplaner, som ansøgerlandene har forelagt.

⁷ Unionen er medunderskriver af Donau-konventionen (1994), men ikke af Bukarest-konventionen om Sortehavet (1992).

Hvor skal begyndelsen gøres?

Udgangspunktet er en vurdering af hvert enkelt direktivs krav for at bestemme den nuværende overensstemmelse med det og påvise de mangler, der kræver investeringsprojekter for at EU-forpligtelserne kan opfyldes. Den Tjekkiske Republik har foretaget en indgående vurdering af overensstemmelsesmanglerne for samtlige miljødirektivs vedkommende og beregnet meromkostningerne, når det gælder administration, personale og infrastruktur. Disse omkostninger blev fordelt på den offentlige og den private sektor. Denne gennemførelsesplan har været et godt grundlag for udarbejdelse af investeringsplaner for de direktiver, som kræver en overgangsperiode. For IFBF-direktivets vedkommende opstillede Slovenien en liste over alle anlæg, som var omfattet af direktivets bilag, og forpligtede sig til at sikre, at hver enkelt industrisektor inden for en given tid ville opnå den bedste tilgængelige teknologiske standarder. Desuden blev der foretaget et overslag over industriens omkostninger ved at opnå overensstemmelse med reglerne.

Vurderingen af overensstemmelsesmanglerne bør knyttes til omsætningen til national lovgivning og til gennemførelsen og håndhævelsen af den. Det er lettere at fremme investeringer på lokalt plan, når den nødvendige lovgivning og de nødvendige standarder er til stede, og ansøgerlandenes regeringer skal desuden kende meromkostningerne ved overvågning, administration og håndhævelse såvel som drifts- og vedligeholdelsesomkostningerne.

Denne vurdering af overensstemmelsesmanglerne skal føre til udarbejdelse af en liste over de investeringer, som kræves for at sikre overensstemmelse med de enkelte direktiver. Det betyder, at der skal skiftes fra en "oppefra ned" vurdering af overensstemmelsesmanglerne til en "nedefra op" fremgangsmåde, der går ud fra en bestemmelse af behovene på de enkelte anlæg i byerne og landsbyerne. For nogle direktivers vedkommende er det den private sektor, som skal foretage investeringerne. Det gælder ikke blot energi og luftkvalitet, men også affaldsforvaltning og vandforsyning, der i mange ansøgerlande er blevet privatiseret. Her er det regeringens opgave at håndhæve og overvåge reglerne. Investeringsbehovene på det lokale plan skal bestemmes på forhånd ud fra direktivets krav og standarder.

For nogle direktivers vedkommende var investeringsbehovene ukendte, indtil den første vurdering eller planlægning var blevet foretaget, det kunne f.eks. være en national affaldsforvaltningsplan, der opstillede en strategi for regionale deponeringspladser eller en liste over emissioner fra kommunale forbrændingsanlæg, som ikke opfyldte kravene. Når det gælder rammedirektivet for luftkvalitet og de deraf afledte direktiver, bliver investeringsbehovene først bestemt, når man ved de indledende vurderinger har påvist de zoner, hvor grænseværdierne for bestemte forurenende stoffer overskrides. Det næste skridt er at udarbejde handlingsplaner, som bestemmer forureningskilderne og påviser de billigste løsninger, hvormed emissionerne kan formindskes. Et højt partikelforureningsniveau kan f.eks. være knyttet til dieselmotorer i busser og kræve investering i nyt materiel til offentlig transport eller skyldes brugen af kul til boligopvarmning og kræve omlægning til naturgas.

Hovedvægten i et tiltrædelsesinvesteringsprogram vil komme til at ligge på de kapitalkrævende miljøinfrastrukturprojekter, som de investeringskrævende direktiver forlanger. De mindre investeringer, som er nødvendige for at opfylde kravene, f.eks. til overvågningsordninger og laboratorier, skal imidlertid også vurderes. En effektiv gennemførelse og håndhævelse vil kræve flere miljøinspektører og nye informationsbehandlingssystemer, nyt kommunikationsudstyr og nye motorkøretøjer. Hvis alt

dette ikke er til stede, vil vanskelighederne ved at gennemføre de investeringskrævende direktiver blive større, ikke mindst hvis den private sektor er involveret⁸.

Box 1 Gennemførelsesplanlægning i Den Tjekkiske Republik og Slovenien

Til forhandlingerne om miljøkapitlet havde det tjekkiske miljøministerium udarbejdet detaljerede gennemførelsesplaner for hver enkelt af EU's miljøretsakter. Planerne fastlægger, hvilke institutioner der skal gennemføre hver enkelt EU-retsakt og angiver retsaktens krav, de enkelte led i gennemførelsen, herunder fristerne for bestemte krav, de vigtigste vanskeligheder i forbindelse med gennemførelsen og forslag til løsninger, finansieringsbehov (udbygning af institutioner, investeringer i den offentlige sektor, behov i den private sektor) og opstiller en liste over konkrete gennemførelsesprojekter.

Sloveniens miljøministerium havde udarbejdet en detaljeret gennemførelsesplan til sine tiltrædelsesforhandlinger, ledsaget af handlingsplaner og overslag over investeringsomkostningerne, som begrundelse for sine overgangsforslag. Disse handlingsplaner og deres tidsrammer er blevet accepteret af Det Europæiske Råd. De findes på den slovenske regerings netsted.

Gennemførelsesplanen skal fastslå, hvem der skal udføre det faktiske investeringsprojekt og sørge for overensstemmelse med EU's regler. Projekternes iværksættere strækker sig således fra offentlige værker til landmænd og fra private virksomheder til miljøagenturer. Nogle forslagsstillere bliver ansvarlige for projekter, der henhører under mere end et direktiv. F.eks. vil kommunerne altid være ansvarlige for opfyldelse af EU's standarder for kommunale ydelser som drikkevandsforsyning, rensning af byspildevand og affaldsforvaltning. Der kræves vurdering og planlægning på kommunalt plan for at afgøre, hvilke ekstra infrastrukturer der er brug for, for at kunne opfylde alle disse mange forskellige krav.

Der skal udarbejdes foreløbige omkostningsoverslag over de foreslåede infrastrukturer, herunder drifts- og vedligeholdelsesomkostninger. Selv om de fleste af ansøgerlandene har foretaget en række omkostningsoverslag, kan der blive brug for yderligere oplysninger og undersøgelser for at finde frem til de mest omkostningseffektive strategier, hvormed kravene kan opfyldes eller for at behandle den økonomiske overkommelighed på nationalt plan og for de enkelte kommuner eller husstande. Mulige finansieringskilder - her iblandt statsbudgetter, tilskud, internationale lån og forretningsmæssige lån - bør også bestemmes på dette stadium. Disse oplysninger kan derpå danne grundlaget for en omfattende finansieringsstrategi, som opstiller investeringsbehov, finansieringskilder og tidsplan for de enkelte projekter, hvormed overensstemmelse med reglerne skal opnås.

Denne proces vil i de store lande adskille sig fra de muligheder, man har i de små. Det er klart, at man i et land med næsten 40 mio. indbyggere kan gå i færre detaljer end f.eks. i Slovenien. På den anden side skal tiltrædelsesplanlægningen og oplysningerne om overensstemmelsesniveauet og projekterne nødvendigvis knyttes sammen på et eller andet plan: i de store lande skal informationsstrømmen til og fra det regionale plan forøges. Under alle omstændigheder er detaljeringen mindre væsentlig, end det er at sikre, at

⁸ En oversigt over de investeringsmæssige følger af EU's forskrifter for vand, affaldsforvaltning, luftkvalitet og bekæmpelse af industriel forurening findes i bilag 1. Håndbogen i gennemførelse af EF's miljølovgivning (Kommissionens arbejdsdokument, april 2000) er en nyttig kilde til oplysninger om alle led i gennemførelsen af direktivernes forskrifter.

investeringsplanlægningen ubestrideligt bygger på de samlede oplysninger, og at dens prognoser er troværdige.

4. PROBLEMERNE MED AT FINDE OG SIKRE FINANSIERINGSMULIGHEDER

Indtægter og økonomisk overkommelighed

På programlægningsplanen er den økonomiske overkommelighed i forhold til de samlede nationale udgifter et vigtigt punkt. På projektplanen bør det fastslås, hvilke indtægtsstrømme der bidrager til projektets økonomiske bæredygtighed. Det vil som regel dreje sig om afgifter for miljøydelse som vandforsyning og affaldsbortskaffelse. En "projektoverkommelighedsanalyse" vil medvirke til, at der kan foretages en vurdering af forbrugernes evne til at betale i hvert fald en del af de foreslåede afgifter og således bidrage til drifts- og vedligeholdelsesudgifterne, og at disse udgifters virkning på efterspørgslen kan bedømmes. Der kan i almindelighed kun gives få anvisninger på, hvad der er økonomisk overkommeligt, men en polsk undersøgelse har anslået, at hvis 4% af en husstands indtægt går til vandforbrug, er det den øvre grænse for, hvad forbrugeren kan overkomme, og EBGU har interne vejledende meddelelser om dette spørgsmål. En forhøjelse af skatter og afgifter kan også føre til en betydelig formindskelse af ressourceforbruget og dermed formindskede behovet for nye investeringer. F.eks. har vandafgifter i ansøgerlandene formindsket efterspørgslen med gennemsnitligt 40% og efterladt de rensningsanlæg, der blev oprettet i 1980'erne, med overskudskapacitet og unødvendigt høje driftsomkostninger.

En indledende finansieringsanalyse, som inddrager alle disse oplysninger, vil kunne påvise projektets generelle finansieringsparametre som f.eks. den nødvendige investering og afkastet af den. Alle ansøgerlandene i CØ har oprettet miljøfonde, hvis indtægter stammer fra skatter og afgifter på miljøressourcer og fra bøder for ekstrem forurening. Disse virkemidler giver brugerne en økonomisk tilskyndelse til at formindske forureningen og forbruget af naturressourcer og kan således fremme miljøinvesteringer, selv om det må påses, at Fællesskabets statsstøtteregler ikke overtrædes. Indtægterne fra disse kilder, ikke mindst fra skatter og afgifter, der jo er ret forudsigelige, udgør en værdifuld indtægtsstrøm til mange miljøinvesteringer. Ideelt set bør skatterne og afgifterne bevæge sig i retning af overensstemmelse med det princip, at forureneren betaler. Afgifter for ressourceforbrug og fuld omkostningsdækning for brug af miljøinfrastruktur (f.eks. vandforsyning, spildevandsrensning, kloakering og affaldsforvaltning) bør være en integrerende del af projektf finansieringen.

Den private sektors inddragelse

I overensstemmelse med det princip, at forureneren betaler, bør finansieringsbyrden i størst muligt omfang hvile på investoren og forureneren. De private investeringers betydning fremgår af Verdensbankens tidligere nævnte undersøgelse af Bulgarien. Ifølge denne undersøgelse ligger 46% af ansvaret for miljøinvesteringerne hos den private sektor, mens 43% ligger hos kommunerne og kun 11% hos staten. Desuden har både Slovakiet og Rumæniens nationale miljøhandlingsplaner uafhængigt af hinanden anslået, at næsten 70% af den finansiering, som kræves til forureningsbekæmpelse, skal komme fra den private sektor. Der er mange måder, hvorpå den private sektor kan inddrages i miljøinfrastrukturinvesteringer i de sektorer, der i mange af medlemsstaterne traditionelt har været det offentlige ansvar. I Slovakiet blev affaldsbortskaffelsen privatiseret i 1995 med faste lovregler for kontrol med standarderne for deponeringspladser og finansieret ved kommunal beskatning af beboerne. I de fleste af ansøgerlandene er den kommunale

vandforsyning delvis privatiseret, ofte som et kommunalt ejet aktieselskab med deltagelse af investorer og/eller forretningsbanker.

Den private sektors deltagelse kan strække sig fra kontrakt på projektudarbejdelsen til fuldstændig "privatisering" af den pågældende miljøydelse, herunder ansvaret for opkrævning af afgifter. Blandt de modeller for den private sektors deltagelse, som ligger tæt på fuld privatisering, er projekter af typerne "anlæggelse, drift og overdragelse", "anlæggelse, ejerskab og drift" og "anlæggelse, ejerskab, drift og overdragelse". Sådanne modeller skal fordele ansvaret (både det juridiske og det økonomiske) klart og retfærdigt. En meddelelse, som Kommissionen offentliggjorde i 2000, giver en oversigt over principperne for partnerskaber mellem den offentlige og private sektor, det gælder således gennemsigtighed, ligebehandling og konkurrence⁹.

En bank eller et finansieringsinstitut kan være i stand til at tilbyde hjælp til projektudarbejdelsen som led i en lånepakke, og forretningsbanker har gennemført projekter på internationale finansieringsinstitutters og bistandsprogrammets vegne¹⁰. En kontrahent, som står for hele projektet (en totalentreprise) kan være i stand til at tilbyde finansiering af projektets gennemførelse. Materiel og udstyr kan lejes af leverandøren. Aktieinvestering bliver mere almindelig, efterhånden som en række venture-kapitalfonde køber aktier i forbindelse med kommunale investeringer i affaldsforvaltning og spildevandsrensning.

Tilskudsfinansierings rolle

Debatten om finansieringen af den offentlige sektors miljøprojekter i ansøgerlandene har især drejet sig om tilskudsfinansiering. De fleste nationale miljøfonde låner imidlertid ud til lempelige satser foruden at give tilskud, og der er gode grunde til at vedtage en langsigtet strategi, der bevæger sig bort fra tilskud mod lån. Tilskud er ikke altid i overensstemmelse med det princip, at forureneren eller brugeren skal betale, og at der skal være fuld omkostningsdækning, men de afhjælper manglende økonomisk overkommelighed og skaber mulighed for, at mange projekter kan gennemføres hurtigere, end det ellers ville have været tilfældet. Tilskud har også spillet en værdifuld rolle for finansieringen af revolverende fonde, dvs. fonde, der udlåner med rentetilskud og genudlåner de tilbagebetalte lån. I begyndelsen af 1990'erne, hvor kapitalmarkedet i ansøgerlandene var underudviklet og lånemarkedet hæmmet af inflation og mangelfuld lovgivning, var tilskud afgørende, når det gjaldt om at udløse og fremme konkrete investeringer. I forbindelse med tiltrædelsen kan målrettede tilskud medvirke til at forkorte gennemførelsesperioden og således være til gavn for sundhed og miljø i Europa. Efter tiltrædelsen bliver der brug for samhørighedstilskud for at mindske afstanden mellem de mindre udviklede regioner og de øvrige i de tilfælde, hvor Fællesskabet skal tage hensyn til "den økonomiske og sociale udvikling i Fællesskabet som helhed og den afbalancerede udvikling i dets områder". Det har også kompetence til at finansiere støtte til miljøet ved hjælp af samhørighedsfonden¹¹. På længere sigt kunne tilskud forbeholdes bestemte, klart afgrænsede tilfælde, hvor de fungerer som katalysator, men ikke træder i stedet for finansiering ved hjælp af aktier eller lån. Dog skal Fællesskabets statsstøtteregler overholdes¹².

Det frembyder imidlertid visse problemer at bygge på tilskud. For det første skal der, hvis ikke markedets egne krav og vilkår virker som kontrol og modvægt, anvendes særlig omhu på

⁹ Kommissionens fortolkningsmeddelelse om koncessioner i EU-lovgivning, EFT C 121 af 29.4.2000.

¹⁰ Ved lån forstås her forretningsmæssige banklån, ikke bistandslån, som ifølge OECD's beslutning ("Softban") bør undgås i lande i en overgangssituation.

¹¹ Artikel 174, stk. 3, og artikel 175, stk. 4, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.

¹² Se navnlig EF-reammebestemmelser for statsstøtte til miljøbeskyttelse (EFT C 37/3 af 3.2.2001).

at sikre investeringens omkostningseffektivitet. For det andet er nogle former for tilskud afhængige af bestemte frister for forelæggelse af forslag, og det kan føre til et yderst ustabil, "sæsonpræget" marked for de virksomheder, der leverer de pågældende varer og tjenesteydelser. For det tredje er tilskud ikke "gratis", men kan indebære store økonomiske og administrative forpligtelser for modtageren. For det fjerde vil en mindre tilskudsandel betyde, at en større andel skal finansieres på anden måde. Dog skal der ikke lægges alt for megen vægt på det sidste. Det er vigtigt, at andre finansieringsformer ikke holdes ude, fordi tilskudsandelen af for stor. Her er finansieringspakkens økonomiske overkommelighed den afgørende faktor. Der kan altid skaffes kapital til projekterne, når der er tilstrækkelig mulighed for tilbagebetaling eller kapitalvækst i årenes løb.

Projektfinansieringsstrategier

Der vil være tilfælde, hvor det er mest hensigtsmæssigt at optage lån i forretningsbanksektoren. Nogle banker i EU's medlemsstater har specialiseret sig i finansiering af miljøinfrastrukturprojekter i ansøgerlandene. I mange tilfælde kan lånefinansiering (bistandslån eller obligationslån) suppleres med kapitalindskud. Fordelen er her, at kapitalejeren søger en kapitalgevinst snarere end en årlig indtægt. Som regel er det kun muligt, når der er tale om en bestemt virksomhed eller et bestemt projekt, som indskyderen kan investere i. En række kommuner har oprettet aktieselskaber, der kan tiltrække sådanne indskud. I det store og hele er denne løsning dog lettest for projekter i den private sektor (herunder privatiserede offentlige værker) eller projekter, som indgår i partnerskaber mellem private og det offentlige.

Den overordnede strategi for et projekts finansiering har afgørende følger for projektets udarbejdelse. Enhver investor vil forlange bestemte oplysninger og sandsynligvis også forvente, at oplysningerne forelægges på en bestemt måde. Det er en vanskelig og tidskrævende opgave, især hvis flere finansieringsinstitutter er involveret. Det understreger desuden det hensigtsmæssige i at udvikle varige forbindelser med en række vigtige finansieringsinstitutter, der ikke blot er kendt med forholdene i det pågældende land, men også benytter velkendte ansøgningsprocedurer. Da det kan være vanskeligt at finde frem til relevante finansieringskilder uden at undersøge mange, der viser sig at være uegnede, er der blevet udarbejdet en PEPA-finansieringsoversigt for at hjælpe projektivrksætterne i ansøgerlandene. Disse oversigter gør rede for de vigtigste internationale finansieringsinstitutters mål og arbejdsmetoder.

Kapacitetsopbygning

At udarbejde en vellykket finansieringsstrategi forudsætter ikke blot adgang til finansieringsmidler, men også bedre styring af andre, mere u håndgribelige forhold. Netværksdannelse, uddannelse og udveksling af de bedste former for praksis kan i høj grad bidrage til et vellykket udfald. PEPA-programmet har samlet repræsentanter for miljøministerierne, kommunerne og de ansvarlige for de nationale miljøfonde i regionerne og for vellykkede fortilfælde. I den næste fase vil de lokale og regionale myndigheder blive tilskyndet til at udarbejde finansieringsstrategier, som er knyttet til tiltrædelsespolitikken. Phare-programmet har allerede bidraget betydeligt til opbygningen af kapacitet ved at udarbejde projekter for ISPA og Phare-programmer til forløberne for strukturfondene. Nogle ansøgerlande har tilsluttet sig LIFE-programmet, der kan bistå med pilotprojekter. Den danske regering har støttet en detaljeret finansieringsstrategi for Litauen, som analyserer den økonomiske overkommelighed på grundlag af en oversigt over samtlige kommunale investeringsmidler. På grund af det store antal deltager, tilskyndes bilaterale bidragydere til at tilbyde yderligere bistand ved at gå sammen eller ved hjælp af andre midler.

5. KONKLUSION

En gennemgang af de investeringsplaner, ansøgerlandene har forelagt, viser, at selv om nogle af dem nu har udarbejdet gennemførelses- og finansieringsplaner og andre har planer om at gøre det i de kommende måneder, skal der stadig gøres en del, ikke mindst for at konkretisere gennemførelsesplanerne ved hjælp af reelle projekter og foranstaltninger. Desuden skal der læges vægt på udarbejdelsen af finansieringsstrategier til eftertiltrædelsesperioden, hvor Fællesskabets strukturordninger står til rådighed.

I de større lande, hvor flere forskellige administrationsplaner er ansvarlige for, at der foretages investering i miljøinfrastruktur, har man sværere ved at udarbejde investeringsplaner. Der er imidlertid rigelige muligheder for at udarbejde klare, gennemtænkte strategier uden nødvendigvis at skulle inddrage alle de detaljer, et lille land kan behandle på centralt plan. I stedet for bør oplysningerne fra regionerne samles og danne grundlag for centralt eller nationalt udarbejdet politik og finansieringsplaner. Bedre kommunikation og dialog med regionerne er nødvendig for at sikre effektive resultater.

De kriterier for prioriteringsopstilling, som beskrives i afsnit 2, kan medvirke til forbedring af investeringsplanernes kvalitet. Udveksling af erfaringer kan være med til at fremskynde denne proces. Ansøgerlandene er i stigende grad villige til at dele deres langtidsinvesteringsplaner med andre lande, således som Den Tjekkiske Republik, Slovenien og Litauen har gjort. Der er talrige eksempler på god praksis, som kan udbredes. De investeringsplaner, der er blevet godkendt, kan rundsendes til kontakter i de nationale miljøministerier i ansøgerlandene. Her kan PEPA-programmet forstærke sin katalysator- og formidlerrolle i erfaringsudvekslingen ved at pege på eksisterende oplysninger og fremlægge dem på en måde, der gør dem mere direkte tilgængelige.

Medlemsstaterne kan også i højere grad koncentrere deres bilaterale tekniske bistand til ansøgerlandene om at udarbejde finansieringsstrategier og videregive deres egne erfaringer. Der bør gives mere støtte (gennem Fællesskabets tekniske bistandsprogrammer) til aktiviteter, der knytter en "oppefra ned" tiltrædelsesbestemt politik sammen med en "nedefra op" projektfastlæggelse. Der er behov for uddannelse af de regionale og lokale administratorer.

Kommissionen vil fortsat indsamle og bearbejde oplysninger om investerings- og infrastrukturbehov foruden oplysninger om projekterne: PEPA-databasen indeholder allerede over 1000 projekter, fra påvisning af overensstemmelsesmangler over projektudkast til fuldt udviklede projekter. Fællesskabets tekniske bistand kommer til at gælde nogle af de forhold, som er beskrevet i det foregående: udarbejdelse af projekter for at afhjælpe mangler i forbindelse med de investeringskrævende direktiver og rådgivning om prioriterede projekter. Hjælpen til udarbejdelse af gennemførelsesplaner for bestemte direktiver vil blive forstærket.

I sidste instans er det imidlertid ansøgerlandenes egen opgave at udarbejde og forelægge finansieringsstrategier. I betragtning af tiltrædelsens tidsplan¹³ er behovet for disse finansieringsstrategier nu blevet endnu mere påtrængende.

¹³ COM(2000)700

BILAG 1

DE VIGTIGSTE INVESTERINGSKRÆVENDE DIREKTIVERS INVESTERINGSMÆSSIGE FØLGER

1. FORSKRIFTER FOR VANDSEKTOREN

SEKTOR/-DIREKTIV	SANDSYNLIGE INVESTORER	STORE INVESTERINGS- KRAV	ANDRE INVESTERINGER
Vandkvalitet			
Drikkevandsdirektivet	Kommuner, vandværker/vand- forsynings-selskaber	Vandindvinding/vand- indsamling Vandrensningsanlæg Vandforsyningsanlæg	Kontrol med overfladevand Kontrol med DV-kvalitet (på rensningsanlægget og ved hanen)
Direktivet om rensning af byspildevand	Kommuner, vandværker/vand- forsynings-selskaber Industrivirksomheder	Spildevandsindsamlings- anlæg Rensningsanlæg	Kontrol med spildevand
Direktivet om kloakslam	Industrivirksomheder Offentlige eller private vandværker	Slamafvandingsanlæg Slamforbrændingsanlæg Komposterings- /behandlingsanlæg Forbehandling af industriens kloakudløb	Slamtransport-systemer Marksprednings-systemer Kontrolsystemer
Direktivet om rensning af byspildevand	Industrivirksomheder	Rensningsanlæg Nye processer (renere teknik)	Vandkvalitetskontrol Modelleringsystemer
Direktivet om farlige stoffer i drikkevand	Industrivirksomheder Kommuner	Rensningsanlæg Nye processer (renere teknik)	Vandkvalitetskontrol Modelleringsystemer
Nitratdirektivet	Landbrugsbedrifter	Anlæg til opbevaring af husdyraffald Rensningsanlæg	Vandkvalitetskontrol Modelleringsystemer
Rammedirektivet for vandpolitik	Regionale administrationer (flodbækkenmyn- digheder) Industrivirksomheder Landbrugsbedrifter	Rensningsanlæg (kommunale/industrielle), opbevaringsanlæg til husdyraffald osv.	Vandkvalitetskontrol
Badevandsdirektivet	Kommuner, vandværker/vand- forsynings-selskaber	Rensningsanlæg	Vandkvalitetskontrol

- Rådets direktiv 98/83/EF af 3. november 1998 om kvaliteten af drikkevand
- Rådets direktiv 91/271/EØF af 21. maj 1991 om rensning af byspildevand
- Rådets direktiv 76/464/EØF af 4. maj 1976 om forurening, der er forårsaget af udledning af visse farlige stoffer i Fællesskabets vandmiljø, senest ændret ved Rådets direktiv 91/692/EØF, og de deraf afledte direktiver
- Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF om rammerne for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger
- Rådets direktiv 76/160/EØF af 8. december 1975 om kvaliteten af badevand

2. FORSKRIFTER FOR AFFALDSFORVALTNINGSSEKTOREN

SEKTOR/-DIREKTIV	SANDSYNLIGE INVESTORER	STORE INVESTERINGS- KRAV	ANDRE INVESTERINGER
Affaldsforvaltning			
Direktivet om affaldsdeponering	Kommuner, affaldsanlæg/-affaldsselskaber, industrien	Kommunale affaldsdeponerings-pladser Deponeringspladser til farligt affald Lukning af gamle lossepladser	Affaldsindsamling/-affaldstransport Kontrol med vand og grundvand
Direktivet om kommunale forbrændingsanlæg	Kommuner, affaldsanlæg/-affaldsselskaber	Kommunale affaldsforbrændings-anlæg	Affaldsindsamling/-affaldstransport Luftkvalitetskontrol
Direktivet om forbrænding af farligt affald	Industrien, affaldsanlæg, hospitaler	Forbrændingsanlæg til farligt affald	Affaldsindsamling/-affaldstransport Luftkvalitetskontrol
Rammedirektivet for vandpolitik	Kommuner, affaldsanlæg/-affaldsselskaber	Affaldsindsamling/affaldstransport Integrerede affaldsbortskaffelses-systemer (forbrændingsanlæg, deponeringspladser)	Affaldsindsamling/-affaldstransport Luftkvalitetskontrol Kontrol med vand og grundvand
Direktivet om farligt affald	Kommuner, affaldsanlæg/-affaldsselskaber, industrien	Deponeringspladser til farligt affald Forbrændingsanlæg til farligt affald	Affaldsindsamling/-affaldstransport Luftkvalitetskontrol Kontrol med vand og grundvand
Direktivet om kloakslam	Kommuner, vandværker/vandforsyningselskaber	Deponeringspladser til kloakslam, som ikke kan bruges på markerne	Laboratorier til undersøgelse af kloakslam

- Rådets direktiv 1999/31/EF om deponering af affald
- Rådets direktiv 89/369/EØF af 8. juni 1989 om forebyggelse af luftforurening fra nye kommunale affaldsforbrændingsanlæg
- Rådets direktiv 94/67/EF af 16. december 1994 om forbrænding af farligt affald
- Rådets fælles holdning nr. 7/2000 af 25. november 1999 til vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/.../EF af ... om forbrænding af affald
- Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om **affald** (senest ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF)
- Rådets direktiv 91/689/EØF af 12. december 1991 om **farligt affald** (senest ændret ved Rådets direktiv 94/31/EF)
- Rådets direktiv 86/278/EØF af 12. juni 1986 om beskyttelse af miljøet, navnlig jorden, i forbindelse med anvendelse i landbruget af slam fra rensningsanlæg

3. FORSKRIFTER FOR LUFTKVALITETSSEKTOREN

SEKTOR/DIREKTIV	SANDSYNLIGE INVESTORER	STORE INVESTERINGS-KRAV	ANDRE INVESTERINGER
Luftkvalitet			
Rammedirektivet om luftkvalitet og deraf afledte direktivet	Lokale og regionale administrationer; industrien	Kontrol med punktkilder til emission i luften; kontrol med motorkøretøjstrafikken	Luftkvalitetskontrol LK-modelleringskapacitet
Brændselkvalitetsdirektiverne	Olieraffinaderier	Procesomlægninger	Afprøvningssystemer
FOF trin I-direktivet	Olieterminaler, benzintransportvirksomheder, benzinstationer	Fordampningsforseglinger, FOF-genvindingsanlæg, udstyr til FOF-indsamling under påfyldning	

- Rådets direktiv 96/62/EF af 27. september 1996 om vurdering og styring af luftkvalitet
- Rådets direktiv 99/30/EF om luftkvalitetsgrænseværdier for svovldioxid, nitrogenoxid og nitrogenoxider, partikler og bly i luften
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 13. oktober 1998 om kvaliteten af benzin og dieselolie og om ændring af Rådets direktiv 93/12/EØF (98/70/EF)
- Rådets direktiv 1999/32/EF af 26. april 1999 om begrænsning af svovlindholdet i visse flydende brændstoffer og om ændring af direktiv 93/12/EØF
- Rådets direktiv 94/63/EF af 20. december 1994 om forebyggelse af emissioner af flygtige organiske forbindelser (FOF) ved benzinoplagring og benzindistribution fra terminaler til servicestationer

4. FORSKRIFTER FOR INDUSTRIFORURENINGSBEKÆMPELSESEKTOREN

SEKTOR/DIREKTIV	SANDSYNLIGE INVESTORER	STORE INVESTERINGS-KRAV	ANDRE INVESTERINGER
Bekæmpelse af industriel forurening			
Direktivet om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening	Industrien, agroindustrien, affaldsanlæg	Nye processer (renere teknik) Forureningsbekæmpelsessystemer	Kontrol med luft, vand og grundvand
Direktivet om store forbrændingsanlæg	Industrien, kraftværker	Nye processer (renere teknik) Luftforureningsbekæmpelsessystemer	Luftkvalitetskontrol
Direktivet om opløsningsmidler	Industrien, herunder SMV	Nye processer (renere teknik) Luftforureningsbekæmpelsessystemer	Luftkvalitetskontrol
Seveso II (KRSU)-direktivet	Industrien	Katastrofeberedskabsforanstaltninger	

- Rådets direktiv 96/61/EF af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (IFBF)
- Rådets direktiv 88/609/EØF af 24. november 1988 om begrænsning af visse luftforurenende emissioner fra større fyringsanlæg (senest ændret ved Rådets direktiv 94/66/EF)
- Rådets direktiv 1999/13/EF af 11. marts 1999 om begrænsning af emissionen af flygtige organiske forbindelser fra anvendelse af organiske opløsningsmidler i visse aktiviteter og anlæg
- Rådets direktiv 96/82/EF af 9. december 1996 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer

BILAG 2

ANSLÅEDE MILJØFINANSIERINGSBEHOV I ANSØGERLANDENE

Land	BG	CY	CZ	EE	H	LV	LT	MT	PL	RO	SK	SI	Total
Samlede omkostninger i 1997. Overslag i mio.€ ¹⁴	1500 0	1118 - 1264	1340 0	1500	1370 0	1710	238 0	NA	35200	2200 0	5400	1840	122618 - 122764
Seneste tal for samlede omkostninger i mio. €	8610 ₁₅	1086 ₁₆	6600 - 9400 ₁₇	4406 ₁₈	4118 - 1000 0 ¹⁹	1480 - 2360 ₂₀	160 0 ²¹	130 ₂₂	22100- 42800 ²³	2200 0 ²⁴	4809 ₂₅	2430 ₂₆	79260- 110001

¹⁴ EDC (1997) *Compliance Costing for Approximation of EU Environmental Legislation in the CEEC*, EDC (1999) *Approximation of Environmental Legislation - Role of Compliance Costing for Approximation of EU Environmental Legislation in Cyprus*.

¹⁵ Environmental Resources Management (2000) *Development of Implementation Strategies for Approximation in Environment Final Reports of Mini-Projects March 2000*.

¹⁶ Republikken Cyperns regering (8/3/2000) *Explanatory Memorandum on Chapter 22 Environment*.

¹⁷ 4,118 - 9,318: Verdensbanken (1999) *Czech Republic. Toward EU Accession*. Washington DC. 9,400: RIVM, EFTEC, NTUA, IIASA (1999) *European Environmental Priorities: an Integrated Economic and Environmental Assessment*.

¹⁸ Det estiske miljøministerium, juli 2000.

¹⁹ 4,118-9,318: Verdensbanken (1999) *Hungary. On the Road to the European Union*. Washington DC. 10,000: Hungarian Ministry of Environment, July 2000.

²⁰ 1,480-2,360: Det lettiske miljøministerium, juli 2000. 1,505-1,942: Latvia Regular Report (1999).

²¹ RIVM, EFTEC, NTUA, IIASA. (1999) *European Environmental Priorities: An Integrated Economic & Environmental Assessment*.

²² Det maltesiske miljøministerium (2000) *Paper presented at the IBC Conference in Budapest, 13-14 June 2000*.

²³ 22,100-42,800: Verdensbanken (2000) *Poland Toward EU Accession*. Washington DC. 24,900: RIVM, EFTEC, NTUA, IIASA. (1999) *European Environmental Priorities: an Integrated Economic and Environmental Assessment*.

²⁴ Det rumænske ministerium for vandforvaltning, skovbrug og miljøbeskyttelse (2000) *National Plan for Environment ISPA Implementation*.

²⁵ Den slovakiske regering (2000) Nationalt program for indførelse af Fællesskabets lovgivning.

²⁶ Den slovenske regering (1999) Nationalt program for indførelse af Fællesskabets lovgivning.

BILAG 3

DIREKTIVBESTEMTE GENNEMFØRELSES- OG FINANSIERINGSPLANER

Ansøgerlandene skal udarbejde direktivbestemte gennemførelses- og finansieringsplaner for alle de direktiver, de ansøger om overgangsperioder for i deres tiltrædelsesforhandlinger. Direktivbestemte gennemførelses- og finansieringsplaner kan også bidrage til planlægningen af andre direktivers gennemførelse. Når planen støtter en overgangsansøgning, skal den være et holdbart argument for ekstra tid til gennemførelsen. Ansøgerlandene kan selv afgøre de direktivbestemte gennemførelses- og finansieringsplaners opbygning. En mulig opbygning beskrives i det følgende.

Resumé

Resumé af gennemførelsens tidsplanlægning og vigtigste faser og begrundelse for den ekstra tid, der ønskes til gennemførelsen.

1. Indledning

- *Direktivets krav*
- *Oversigt over den ønskede overgangsperiode*

2. De nødvendige led i en fuldstændig gennemførelse

- *Nuværende situation med hensyn til praktisk, lovgivningsmæssig og institutionel overholdelse, overensstemmelsesmangler*
- *Færdiggørelse af omsætningen til national lovgivning*
- *Færdiggørelse af de institutionelle ordninger, så direktivets krav kan opfyldes*
- *"Lang liste" over projekter, som er nødvendige for at gennemføre direktivet fuldstændigt*
- *Ligevægt mellem de nødvendige offentlige og private investeringer*

3. Gennemførelsesstrategi

- *Strategiens baggrund: socioøkonomiske forhold og institutionelle faktorer*
- *Foreslået scenario (foreslåede scenarier) og forudsætninger for fuld gennemførelse*
- *De forskellige beslutningstageres rolle og ansvar for investeringerne*
- *Institutionel udviklingsplan*
- *Fremgangsmåde i forbindelse med projektprioritering og projektudførelse*

4. Finansiering af gennemførelsesomkostninger

- *Anslåede gennemførelsesomkostninger under det valgte scenario*
- *Tidsplan for gennemførelsen*
- *De årlige omkostninger i forbindelse med investeringskapital og drift og vedligeholdelse i den foreslåede gennemførelsesperiode*
- *Finansieringskilder*
- *Undersøgelse af den økonomiske overkommelighed på nationalt, kommunalt og privat plan*

5. Gennemførelsesplan

- *De vigtigste led og forudsætninger*
- *Initiativer på kort sigt, mellemlangt sigt og langt sigt (herunder kort liste over prioriterede projekter)*
- *Tidsplan for fuld gennemførelse (måldato og milepæle)*
- *Overvågnings- og kontrolforanstaltninger i forbindelse med gennemførelsen*