

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af et program for miljø- og klimaindsatsen (LIFE) og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1293/2013

(COM(2018) 385 final — 2018/209 (COD))

(2019/C 62/36)

Hovedordfører: **Lutz RIBBE**

Anmodning om udtalelse	Europa-Parlamentet, 14.6.2018 Rådet, 2.7.2018
Retsgrundlag	Artikel 192, stk. 1, og artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Plenarforsamlingens beslutning	22.5.2018
Kompetence	Sektionen for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø
Vedtaget i sektionen	5.10.2018
Vedtaget på plenarforsamlingen	18.10.2018
Plenarforsamling nr.	538
Resultat af afstemningen	133/7/2
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Naturen og miljøet i EU befinder sig i en alvorlig krise. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) mener ikke, at LIFE-programmet, med sine alt for få budgetmidler, udgør et passende svar på den aktuelle miljøkrise, og programmet vil ikke kunne sikre en ny kurs. Principielt glæder EØSU sig dog udtrykkeligt over, at dette program fortsættes.

1.2. Foruden en markant forhøjelse af midlerne til LIFE-programmet er der behov for en langt bedre samordning af alle EU's politikker. EØSU har ved flere lejligheder kritiseret den manglende samordning, som har en skadelig indvirkning på natur og miljø, uden at noget er ændret.

1.3. Mainstreamingtilgangen, som Kommissionen foretrækker, har i de seneste årtier vist sig at være uegnet til at finansiere beskyttelsen af biodiversiteten. EØSU fastholder derfor sit forslag om at udvide LIFE til en egentlig finansieringsfacilitet for Natura 2000.

1.4. I den nye finansieringsperiode er det muligt, at mainstreamingtilgangen til klimatiltag kan fungere, da mindst 25 % af EU-midlerne skal afsættes til klimarelaterede foranstaltninger.

1.5. EØSU bifalder især, at det nye LIFE-program kan yde økonomisk støtte til udvikling og gennemførelse af bottom-up-initiativer, der bygger på innovative, decentraliserede og bæredygtige økonomiske modeller.

1.6. EØSU bifalder, at den nye LIFE-forordning er mindre restriktiv og bl.a. giver mulighed for at finansiere projekter fuldt ud. Samtidig glæder udvalget sig over, at det bliver muligt at støtte organisationer, der er vigtige for den videre udvikling og gennemførelse af EU's miljøpolitik.

2. Baggrund

2.1. Kommissionen har fremlagt sine planer for finansieringen på mellemlang sigt for perioden 2021-2027. Denne planlægning kommer med Det Forenede Kongeriges udtræden af EU samt vedtagelsen af nye prioriteter til at få væsentlig indvirkning på EU's hidtidige støttestrategi og især bestemte programområder.

2.2. Den hidtidige støttestruktur i den flerårige finansielle ramme indeholdt således 58 forskellige programmer, som nu skal reduceres til 37.

2.3. LIFE-programmet er ikke berørt af denne strukturelle forandring, idet det skal vedblive at være et selvstændigt program med egen budgetpost, der skal fremme udvikling og anvendelse af innovative løsninger på miljø- og klimaproblemer, som f.eks. omstillingen på energiområdet. LIFE vil i det kommende EU-budget få tildelt egne midler på 5,45 mia. EUR.

3. Generelle bemærkninger

3.1. EØSU har i de forløbne år altid betragtet LIFE-programmet som et værdifuldt element i den europæiske natur- og miljøbeskyttelsespolitik og glæder sig derfor over, at det skal fortsætte som et selvstændigt program i den nye finansieringsperiode 2021-2027.

3.2. Grundlæggende konstaterer EØSU, at naturen og miljøet i EU befinder sig i en alvorlig krise. Dette hænger på den ene side sammen med, at der er afsat alt for få midler til EU's støtteprogrammer for natur- og miljøbeskyttelse. På den anden side er det kritisabelt, at der ikke er tilstrækkelig sammenhæng mellem de forskellige sektorpoltikker i EU. EØSU opfordrer indtrængende Kommissionen og Rådet til at rette op på disse misforhold, som udvalget har påpeget flere gange. Sker det ikke, vil LIFE-programmet, som utvivlsomt er med til at finansiere meget gode projekter, fortsat kun have en alibifunktion.

3.3. EØSU ser et alvorligt modsætningsforhold mellem på den ene side de politiske prioriteter, der kundgøres i udtalelser, strategier, koncepter og love, og på den anden side forankringen af disse påståede politiske prioriteter i budgettet. Her gælder princippet om, at budgettet fortæller sandheden om de reelle politiske prioriteter.

3.4. EØSU udtalte sig første gang om LIFE i sin udtalelse om midtvejsevalueringen af LIFE-programmet ⁽¹⁾ og stillede forskellige forslag til en ny udformning af programmet, som desværre ikke er medtaget i forslaget til forordning. Forslagene handlede bl.a. om LIFE's opgaveområder og finansiering.

Finansieringen af LIFE

3.5. Alene med de midler, der foreslås afsat til det nye delprogram »Omstilling til ren energi« relativiseres forhøjelsen af midlerne til LIFE-programmet, som ved første blik ser imponerende ud, fra 3,45 mia. EUR (i finansieringsperioden 2014-2020) til 5,45 mia. EUR (i hele perioden 2021-2027). Det skal tages med i betragtning, at godt 2,6 mia. EUR, dvs. næsten halvdelen af de afsatte midler i henhold til de aktuelle overslag, udgør forpligtelsesbevillinger, som først kan anvendes efter 2027.

3.6. Til området »Klimainsats« er der i indeværende programperiode afsat 864 mio. EUR, mens der i den nye periode afsættes 1,95 mia. EUR, inklusive 1 mia. EUR til det nye delprogram »Omstilling til ren energi«, som i dag støttes under Horisont 2020. Den faktiske forhøjelse til det hidtidige programområde »Klimainsats« udgør således ca. 100 mio. EUR (til i alt syv år!) og er for lav.

3.7. Inden for området »miljø og ressourceeffektivitet« er der i indeværende finansieringsperiode 2,59 mia. EUR til rådighed, hvoraf 1,15 mia. EUR er afsat til biodiversitet. På dette område er der i den nye støtteperiode tale om en markant forhøjelse til 2,15 mia. EUR (en stigning på næsten 100 %), men også dette skal ses i den rette sammenhæng.

3.8. Kommissionen konstaterer meget rigtigt i betragtning 14, at »en af de væsentligste underliggende årsager til en mangelfuld gennemførelse af Unionens naturlovgivning og biodiversitetsstrategien er utilstrækkelig finansiering«. Den Europæiske Revisionsret har i sin særberetning om Natura 2000 også gjort særligt opmærksom på underfinansieringen af biodiversitetsbeskyttelsen ⁽²⁾.

⁽¹⁾ EUT C 173 af 31.5.2017, s. 7

⁽²⁾ Den Europæiske Revisionsrets særberetning nr. 1/2017. »Det vil kræve en yderligere indsats at gennemføre Natura 2000-nettet på en sådan måde, at dets fulde potentiale realiseres«.

3.9. Dette problem løses ikke en gang tilnærmelsesvist med den planlagte forhøjelse, tværtimod. EØSU ser med stor bekymring på den ekstreme underfinansiering af Natura 2000-nettet, som er afgørende for den europæiske biodiversitetsbeskyttelse. Udvalget mener, at denne problemstilling i den nye finansieringsperiode 2021-2027 vil blive forværret af, at midlerne til ELFUL-programmet samt til regionaludvikling bliver beskåret.

3.10. I stedet for den styrkelse af LIFE-programmets budget, som EØSU mener er nødvendig, foreslår Kommissionen en intensivering af mainstreamingtilgangen, dvs. finansiering fra andre budgetposter. EØSU anerkender, at mainstreaming kan fungere, hvis der er passende, formålsbestemte budgetmidler til rådighed andetsteds. Udvalget henviser i denne forbindelse især til klimabeskyttelsen, hvilket bl.a. hænger sammen med, at Kommissionen har foreslået at bruge mindst 25 % af EU-budgettet til klimarelaterede foranstaltninger ⁽³⁾.

3.11. Hvad angår beskyttelse af biodiversitet er mainstreamingtilgangen, som indebærer, at Natura 2000-nettet primært finansieres via EU-fondene for regional udvikling og via den fælles landbrugspolitik's anden søjle, imidlertid slået helt fejl. Udvalget foreslog derfor i sin udtalelse om midtvejsevalueringen af LIFE-programmet af 23. februar 2017 ⁽⁴⁾ at gøre LIFE programmet »til det centrale værktøj til finansiering af Natura 2000-nettet«. Udvalget henviser i den forbindelse til denne og andre udtalelser ⁽⁵⁾ og støtter fortsat en relevant formålsbestemt forhøjelse af LIFE-programmet. Et yderligere forslag til at nå de ambitiøse miljømålsætninger kunne være, at eventuelle restbeløb, i tilfælde hvor reglerne under den fælles landbrugspolitik overtrædes, omdirigeres til foranstaltninger til bevarelse af den biologiske mangfoldighed.

3.12. Hvis man lægger de beregninger til grund, der er gennemført i Tyskland vedrørende finansieringen af gennemførelsen af Natura 2000, og overfører dem til EU-28, må der regnes med et finansieringsbehov, som ligger på op mod 21 mia. EUR årligt (!) ⁽⁶⁾. Forhøjelsen af LIFE-budgettet inden for området biodiversitet/naturbeskyttelse med 1 mia. EUR for syvårsperioden er dermed blot en dråbe i havet.

3.13. Hertil kommer, at en stor del af de ovenfor anførte udgifter til Natura 2000-nettet skal bruges til bevarelse og forvaltning af de mere end 27 000 Natura 2000-områder. Imidlertid giver LIFE, også efter det nye forslag, kun få muligheder for at finansiere bevarelsesudgifter i Natura 2000-områder. Programmet vil dermed i modsætning til de i betragtning 14 anførte mål efter EØSU's opfattelse ikke kunne yde et tilstrækkeligt bidrag til at løse biodiversitetskrisen i EU.

3.14. EØSU er derfor yderst skuffet over, at dets opfordring ikke er blevet taget op. Kommissionen forklarer ganske vist i sit forslag til forordning, at man i forbindelse med konsekvensanalysen undersøgte, om LIFE »kan spille en større rolle i gennemførelsen af Unionens natur- og biodiversitetspolitik. [...] muligheden for en stor delt forvaltningsfond under LIFE blev anset for at være ineffektiv«, uden at det står klart for EØSU, hvordan problemet med den eklatante underfinansiering af Natura 2000 skal løses. EØSU har i øvrigt aldrig krævet en delt forvaltningsfond, da en sådan næppe ville kunne forvaltes effektivt. Det har tværtimod anbefalet at omstrukturere LIFE (som det europæiske miljøfinansieringsinstrument) som helhed og bruge det til at finansiere de forpligtelser, som EU har i forbindelse med gennemførelsen af de relevante naturbeskyttelsesdirektiver.

3.15. I betragtning 18 anføres det endvidere, at LIFE fremover også skal støtte projekter, som bidrager til at gennemføre vandrammedirektivet (2000/60/EF). EØSU er principielt positiv over for dette, men peger på, at hvis der ikke tilføres yderligere midler, vil dette føre til yderligere underfinansiering af andre vigtige dele af programmet. Dette forbehold gør EØSU også gældende med hensyn til den i betragtning 19 nævnte støtte til projekter til gennemførelse af rammedirektivet for havstrategien (2008/56/EF).

3.16. EØSU er forundret over, at den fremlagte LIFE-forordning kun ét sted — og her endda kun i forbifarten — nævner det fremtidsorienterede koncept »grøn infrastruktur«. Da finansieringsprogrammet TEN-G for den »grønne infrastruktur«, som er foreslået i Kommissionens meddelelse ⁽⁷⁾ af 6. maj 2013, ikke er at finde i den finansielle ramme for 2021-2027, opfordrer EØSU til, at LIFE — forsynet med betydeligt flere midler — også eksplicit bør finansiere projekter inden for den grønne infrastruktur.

⁽³⁾ EØSU anser denne andel for at være for lille og har krævet 40 %. (EØSU's udtalelse om Den europæiske klimafinansieringspagt, (se side 8 i denne EUT).

⁽⁴⁾ EUT C 173 af 31.5.2017, s. 7

⁽⁵⁾ Se EØSU's udtalelse NAT/681 om EU's biodiversitetspolitik (EUT C 487 af 28.12.2016, s. 14).

⁽⁶⁾ Se EØSU's udtalelse (EUT C 129 af 11.4.2018, s. 90).

⁽⁷⁾ COM(2013) 249 final.

3.17. Allerede nu kan det forudses, at de i EU aftalte 2020-mål for beskyttelse af biodiversiteten ikke vil blive nået. Hvis der i finansieringsperioden 2021-2027 snarere er endnu færre midler til rådighed, må det frygtes, at EU end ikke vil kunne fremvise signifikante forbedringer i 2030. Denne graverende biodiversitetskrise gør det nødvendigt at forøge midlerne til LIFE betydeligt. EØSU anmoder derfor Rådet og Europa-Parlamentet om at drøfte og tage hensyn til de overvejelser, som udvalget har formuleret, under den videre debat om den finansielle planlægning på mellemlang sigt.

4. Særlige bemærkninger

4.1. Kommissionen fremhæver i sin begrundelse til forslaget til forordning flere gange, at programmet støtter mindre projekter, hvilket adskiller LIFE fra f.eks. Horisont Europa. Det anføres, at LIFE-programmet vil »hjælpe borgerne med deres klimaindsats og af hensyn til deres lokalsamfund«. Efter EØSU's opfattelse er netop denne tilgang, som støtter bottom up-modeller båret af civilsamfundets interesser, enormt vigtig og fortjener yderligere støtte.

4.2. Denne tilgang må imidlertid omfatte mere, end hvad Kommissionen anfører i betragtning 8 og 10. Projekter, der har til formål »at fremme udnyttelsen af allerede tilgængelig teknologi«, er ganske vist positive, men »borgernes« rolle går langt videre end at udnytte allerede udviklede metoder.

4.3. Det er nemlig ikke kun det i forslaget til forordning nævnte Europæiske Innovationsråd, der ifølge Kommissionen »kan yde støtte til opskaleringen og kommercialisere nye banebrydende idéer«.

4.4. Dette kan SMV'er, små og større frivilligt organiserede grupper, fagforeninger, privatpersoner og kommuner også gøre. Og de udvikler allerede i dag (til tider meget enkle) idéer, metoder eller innovative, tilpassede teknologier, som i nogle tilfælde hverken det politiske og administrative niveau eller det etablerede erhvervsliv hidtil er kommet på eller har ønsket at udnytte.

4.5. LIFE bør bidrage til denne opgave, især da det ofte er meget vanskeligt for netop disse ikkeetablerede strukturer at finde støtte til innovation.

4.6. Dette kan illustreres med to eksempler, som kunne passe fint ind i det nye delprogram »Omstilling til ren energi«.

4.6.1. Det er velkendt, at opbygning af en infrastruktur af opladningsmuligheder for elbiler er en vigtig opgave, som også det politiske niveau må løse. Borgerinitiativer overvejer f.eks. at udnytte den strøm, der produceres i andelsejede vindmølle anlæg, direkte og decentralt til at drive fælles ladestationer eller forsyne private ladestationer i hjemmene, i boligkvarterer eller på arbejdspladser. Det, der allerede ses mange steder med »solartankstationer« (dvs. carporte forsynet med solcelleanlæg), kan således overføres til vindkraftanlæg. Dette ville skabe helt nye muligheder for at inddrage civilsamfundets aktører, hvilket kan have stor betydning for såvel den regionale erhvervsudvikling som accepten af den nye forsyningsstruktur, der skal etableres⁽⁸⁾. Dermed kunne der også skabes fremdrift i EU's ambition om at »sætte borgerne i centrum for omstillingen til ren energi«. Sådanne nye måder at tænke på bliver imidlertid som regel ikke fostret af de etablerede strømforsyningsaktører. Disse initiativer har brug for støtte i den indledende fase, navnlig da der i mange tilfælde er brug for en grundig undersøgelse af de juridiske rammebetingelser og tekniske detailspørgsmål. LIFE må støtte sådanne innovative idéer, som endnu ikke er klar til at blive markedsført.

4.6.2. Det samme gælder for en innovativ model, der er blevet udviklet i den polske by Lapy, men som ikke kan gennemføres, fordi der ikke kan findes finansiering til de nødvendige mere dybtgående undersøgelser. Byen lider lige som mange andre kommuner i de central- og østeuropæiske stater under høje emissionsbelastninger, som stammer fra kulfyrede kommunale varmeværker. Beregninger har vist, at en udskiftning af kullet med vedvarende energiformer (f.eks. biomasse) eller energiformer med lavere emissioner, som gas, ville føre til højere forbrugerpriser, hvilket ikke er samfundsmæssigt acceptabelt. Det er meget sandsynligt, at en model, hvor der opføres og drives et kommunalt vindkraftanlæg, hvor den producerede strøm via varmepumper omdannes til varme, vil resultere i lavere varmepriser. Kommunen mangler imidlertid midler til at gennemføre de tekniske og juridiske forundersøgelser, der er nødvendige for at gennemføre et sådant modelprojekt, og der er heller ikke støtte at finde andre steder.

⁽⁸⁾ Se EØSU's udtalelse om Virkningerne af en ny kulstoffri, decentraliseret og digitaliseret energiforsyningsstruktur (EUT C 367 af 10.10.2018, s. 1).

4.7. Derfor finder EØSU det positivt, at der med delprogrammet »Omstilling til ren energi« sættes et nyt fokus inden for »klimaindsatsen« i LIFE-programmet, som i perioden 2021-2027 vil få tildelt 1 mia. EUR, svarende til knap 20 % af det samlede budget på 5,45 mia. EUR.

4.8. EØSU anser det for nødvendigt at vælge så enkle ansøgnings- og gennemførelsesprocedurer som muligt for LIFE-programmet. Udvalget hilser det velkommen, at Kommission til stadighed forsøger at reducere bureaukratiet i forbindelse med projektansøgning og -gennemførelse.

4.9. Den nye LIFE-forordning indeholder væsentligt færre restriktioner end det nuværende program og giver dermed Kommissionen meget større fleksibilitet med hensyn til udvælgelse og finansiering af projekter. Dette vil efter EØSU's vurdering føre til en meget mere effektiv anvendelse af midlerne.

4.10. Gode og innovative projekter bør ikke bremses af, at ansøgerne eventuelt ikke har tilstrækkelige muligheder for at opnå samfinansiering. EØSU noterer med tilfredshed, at den nye LIFE-forordning ikke længere indeholder en artikel, som udelukker fuld finansiering af projekter (se den gamle forordnings artikel 20).

4.11. EØSU glæder sig desuden over, at LIFE-programmet fortsat udvikles, og at der nu fokuseres på den rolle som katalysator, som LIFE- eller LIFE-støttede projekter kan have. Det er imidlertid uklart for EØSU, hvordan denne funktion som katalysator konkret skal opstå.

4.12. EØSU kan godt forestille sig, at Kommissionen udvælger en bestemt andel af de støttede projekter, som forekommer særligt innovative, og beder projektdeltagene om nærmere at beskrive de omstændigheder, som især havde betydning for projektets succes eller manglende succes i et mindre opfølgningsprojekt. Mange innovative idéer (se punkt 3.8) falder i dag på grund af bureaukratiske påbud eller en manglende eller hindrende lovgivningsmæssig ramme. For at det politiske niveau skal kunne lære af LIFE-støttede projekter og drage konsekvenser heraf, er det vigtigt nøjagtigt at vide, hvilke faktorer der fører til succes eller fiasko.

4.13. I betragtning 17 anføres det, at offentligheden er meget opmærksom på luftforureningen, og at borgerne forventer »handling fra myndighedernes side«. Dette er korrekt, og LIFE kan også fremover bidrage på dette felt, ved at resultater fra projekterne omsættes til praktisk politik.

4.14. Der må imidlertid ikke ske det, at LIFE kommer til at agere som »oprydder« efter myndighedernes manglende handling. Luftkvaliteten i Europa kunne have været væsentligt bedre allerede i dag, hvis f.eks. a) allerede vedtagne grænseværdier konsekvent blev overholdt, b) den lovede internalisering af eksterne omkostninger blev gennemført konsekvent, og c) miljøskadelige subsidier blev afskaffet, som det er blevet lovet i årevis.

4.15. I betragtning 27 nævnes derfor med rette aspekter som gennemførelsen af lovgivningen, inklusive overvågnings- og godkendelsesprocedurer, kvaliteten af miljøkontrollen og håndhævelsesmekanismen. I lyset af deres bidrag til gennemførelsen af disse målsætninger bør der i henhold til forslagets artikel 12 kunne tildeles tilskud »uden en indkaldelse af forslag«, dvs. institutionel støtte, til Den Europæiske Unions netværk for gennemførelse og håndhævelse af miljølovgivning (IMPEL), Det Europæiske Netværk af Miljøanklagere (ENPE) og Den Europæiske Unions Forum for Miljødommere (EUFJE). EØSU hilser en sådan støtte velkommen og understreger, at det er vigtigt også at kunne yde en relativt ubureaukratisk støtte til andre indflydelsesrige samfundsaktører, der kan fremme EU's miljøpolitik, som fastsat i forslagets artikel 10, stk. 5.

Bruxelles, den 18. oktober 2018.

Luca JAHIER

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg