

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse keskkonna- ja kliimameetmete programm (LIFE) ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 1293/2013“

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

(2019/C 62/36)

Pearaportöör: **Lutz RIBBE**

Konsulteerimistaotlus	Euroopa Parlament, 14.6.2018 nõukogu, 2.7.2018
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 192 lõige 1 ja artikkel 304
Täiskogu otsus	22.5.2018
Vastutav sektsioon	Põllumajanduse, maaelu arengu ja keskkonna sektsioon
Vastuvõtmine sektsioonis	5.10.2018
Vastuvõtmine täiskogus	18.10.2018
Täiskogu istungjärk nr	538
Hääletuse tulemus	133/7/2
(poolt/vastu/erapooletuid)	

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Loodus ja keskkond ELis on tõsisel kriisil. Siinkohal ei ole Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvates kaugelt liiga vähesel rahastusega programm LIFE sobiv lahendus, kuna ta ei suuda praeguse keskkonnakriisi osas midagi olulist ära teha. Komitee aga avaldab üldjoontes sõnaselgelt heameelt programmi jätkamise üle.

1.2. Programmi LIFE assigneeringute olulise suurendamise kõrval oleks vaja kõikide ELi poliitikavaldkondade suuremat sidusust. Komitee on juba korduvalt loodusele ja keskkonnale kahjuliku mõjuga sidususepuudujääke kritiseerinud, ilma et siin oleks midagi muutunud.

1.3. Komisjoni eelistatud süvalaiendamise lähenemisviis ei ole viimastel aastakümnetel bioloogilise mitmekesisuse kaitse rahastamisel osutunud sobivaks. Seetõttu jääb komitee oma ettepaneku juurde arendada LIFE välja NATURA 2000 tegelikult rahastamisvahendiks.

1.4. Uuel rahastamisperioodil võiks kliimameetmete süvalaiendamise lähenemisviis toimida, kuna vähemalt 25 % ELi vahenditest tuleb ette näha kliimaga seotud meetmeteks.

1.5. Komitee tervitab eriti seda, et uus programm LIFE saab anda panuse alt-üles algatuste arendamiseks ja rakendamiseks seoses innovatiivsete, detsentralsete ja jätkusuutlike majanduskontseptsioonidega.

1.6. Komitee tervitab asjaolu, et uus LIFE programmi käsitlev määrus ei ole enam nii piirav ja võimaldab muu hulgas ka projektide täies ulatuses rahastamist. Samal ajal kiidab komitee heaks ka selle, et võimaldatakse ELi keskkonnapoliitika arendamise ja rakendamise jaoks oluliste organisatsioonide toetamist.

2. Taustteave

2.1. Komisjon esitas oma ideed keskpika perioodi finantsplaneerimise kohta ajavahemikuks 2021-2027. Sellel on Ühendkuningriigi EList lahkumist ja uute prioriteetide seadmist silmas pidades märkimisväärne mõju ELi senisele toetuspoliitikale ja eriti konkreetsetele programmiga hõlmatud valdkondadele.

2.2. Nii nägi mitmeaastase finantsraamistiku senine toetusstruktuur ette 58 erinevat programmi, seda hulka vähendatakse nüüd 37-le.

2.3. Programmi LIFE see struktuurimuutus ei puuduta, see peab jääma iseseisvaks, eraldi eelarvereaga programmiks ning edendama keskkonna- ja kliimaprobleemidele, nagu puhtale energeetikale üleminek, uuenduslike lahenduste leidmise arendamist ja rakendamist. LIFE'ile eraldatakse järgmises ELi eelarves 5,45 miljardit eurot omavahendeid.

3. Üldised märkused

3.1. Komitee on möödunud aastatel programmi LIFE Euroopa loodus- ja keskkonnakaitsepoliitika väärtusliku osana alati hinnanud ning avaldab seetõttu heameelt selle jätkumise üle iseseisva programmina uuel rahastamisperioodil 2021-2027.

3.2. Põhimõtteliselt märgib komitee, et loodus ja keskkond ELis on tõsisel kriisil. See on ühelt poolt seotud sellega, et ELi loodus- ja keskkonnakaitse rahastamisprogrammid on liiga väheste vahenditega. Teiselt poolt tuleb kritiseerida seda, et ELi erinevate valdkondade poliitika ei ole piisavalt sidus. Komitee kutsub komisjoni ja nõukogu tungivalt üles neid komitee poolt korduvalt kritiseeritud puudusi kõrvaldama. Vastasel korral jääb programmile LIFE, millega rahastatakse kahtlemata väga häid projekte, üksnes alibifunktsioon.

3.3. Komitee tunnistab tõsist vastuolu ühelt poolt väidete, strateegiate, kontseptsioonide ja seaduste kaudu poliitiliste prioriteetide seadmise ning teiselt poolt asjaomaste väidetavate poliitiliste prioriteetide eelarves fikseerimise vahel. Kehtib põhimõte: eelarve räägib tegelike poliitiliste prioriteetide kohta tõtt.

3.4. Komitee avaldas viimati oma seisukoha LIFE'i kohta oma arvamuses „Programmi LIFE vahehindamine“⁽¹⁾ ja tegi erinevaid ettepanekuid ümberkorraldamise kohta, mida uues määruse eelnõus kahjuks arvesse ei võetud; need käsitlesid muu hulgas LIFE'i tegevusvaldkonda ja rahastamispaketti.

LIFE'i rahastamispakett

3.5. Ainuüksi assigneeringutega puhtale energeetikale ülemineku uue allprogrammi jaoks satub programmi LIFE rahastamispaketi algselt täielikult mõjukana paistev suurendamine 3,45 miljardilt eurolt (rahastamisperioodil 2014-2020) 5,45 miljardile eurole (kogu perioodil 2021-2027) täiesti uude valgusesse. Samuti tuleb võtta arvesse, et ligi 2,6 miljardit eurot – niisiis peaaegu pool assigneeringutest – on kulukohustuste assigneeringud, mida saab praeguse planeerimise kohaselt kulutada alles pärast 2027. aastat.

3.6. Kliimapolitiitika valdkonnale on praegusel programmiperioodil eraldatud 864 miljonit eurot, uuel perioodil 1,95 miljardit eurot, sh 1 miljard eurot puhtale energeetikale ülemineku uue allprogrammi jaoks, mida praegu rahastatakse programmi „Horisont 2020“ raames. Programmiga hõlmatud senise kliimapolitiitika valdkonna tegelik kasv on 100 miljonit eurot (kokku 7 aastaks!), mis on väga keskine.

3.7. Keskkonna ja ressursitõhususe valdkonnale on praeguseks rahastamisperioodiks eraldatud 2,59 miljardit eurot, millest 1,15 miljardit eurot on ette nähtud bioloogilisele mitmekesisusele. Uueks toetusperioodiks on kavandatud oluline suurendamine 2,15 miljardile eurole (peaaegu 100 %-line kasv), kuid ka seda arvu tuleb vaadata kontekstis.

3.8. Nagu komisjon põhjenduses 14 väga õigesti kirjutab, siis „üks peamisi liidu looduslaste õigusaktide ja bioloogilise mitmekesisuse strateegia puuduliku rakendamise põhjuseid on ebapiisav rahastamine“. Bioloogilise mitmekesisuse alarahastamisele viitas konkreetselt ka kontrollikoda oma eriaruandes Natura 2000 kohta⁽²⁾.

⁽¹⁾ ELT C 173, 31.5.2017, lk 7.

⁽²⁾ Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 1/2017 „Natura 2000 võrgustiku täies ulatuses rakendamiseks on vaja täiendavaid jõupingutusi“

3.9. See probleem ei lahene kavandatava tõusuga kaugeltki, vastupidi. Komitee on väga mures bioloogilise mitmekesisuse kaitse jaoks otsustava Natura 2000 võrgustiku äärmusliku alarahastamise pärast, mis uuel rahastamisperioidil 2021-2027 tõenäoliselt veelgi süveneb seeläbi, et Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi programmi ja regionaalarengu vahendeid vähendatakse.

3.10. Komisjon teeb komitee seisukohast vajaliku programmi LIFE assigneeringute suurendamise asemel ettepaneku tõhustada süvalaiendamise lähenemisviisi, see tähendab rahastada muudest eelarveridadest. Komitee tunnustab, et süvalaiendamine võib toimida, kui asjaomased sihtotstarbelised eelarvevahendid on teisel positsioonil kättesaadavad. Ta osutab siinkohal eelkõige kliimamuutuste leevendamisele, mis muu hulgas on seotud sellega, et komisjon tegi ettepaneku ELi eelarvest eraldada vähemalt 25 % kliimaga seotud meetmetele ⁽³⁾.

3.11. Bioloogilise mitmekesisuse kaitse puhul kukkus aga süvalaiendamise lähenemisviis organiseerida Natura 2000 võrgustiku rahastamist esmajärjekorras regionaalarengu ELi fondide ja ühise põllumajanduspoliitika 2. samba suhtes tõsiselt läbi. Seetõttu pooldas komitee oma 23. veebruari 2017. aasta arvamuses programmi LIFE vahehindamise kohta ⁽⁴⁾ „programmi LIFE [...] [muutmist] Natura 2000 võrgustiku peamiseks rahastamisvahendiks“. Komitee juhib siinkohal tähelepanu sellele ja veel järgmistele arvamustele ⁽⁵⁾ ning toetab endiselt programmi LIFE vahendite vastavat sihtotstarbelist suurendamist. Veel üks ettepanek ambitsioonikate keskkonnanalaste eesmärkide saavutamise kohta võiks olla see, et ÜPP raames mittevastavuse tõttu väljamaksmata summad kantakse üle bioloogilise mitmekesisuse säilitamise meetmete alla.

3.12. Võttes arvesse Saksamaal Natura 2000 rakendamise rahastamiseks tehtud arvutusi ja kandes need üle EL-28-le, tuleb arvestada kuni 21 miljardi euro suuruse rahastamisvajadusega aastas (!) ⁽⁶⁾. Programmi LIFE suurendamine bioloogilise mitmekesisuse/looduskaitse valdkonnas 1 miljardi euro võrra 7-aastase ajavahemiku jaoks ei ole seega midagi muud kui vaid tilk ookeanis.

3.13. Lisaks tuleb arvestada, et suur osa eespool nimetatud Natura 2000 võrgustiku kuludest tuleb kasutada rohkem kui 27 000 Natura 2000 ala pidevaks hooldamiseks ja haldamiseks. LIFE pakub aga ka uue ettepaneku kohaselt vähe võimalusi Natura 2000 alade pidevate hoolduskulude rahastamiseks ega ei suuda komitee arvates aidata piisavalt kaasa bioloogilise mitmekesisuse kriisi lahendamisele ELis, mille järele on põhjenduse 14 kohaselt vajadus.

3.14. Selles mõttes on komitee äärmiselt pettunud, et tema ettepanekut arvesse ei võetud. Komisjon märgib oma määruse ettepanekus küll, et mõjuhinnangus uuriti seda, kuidas saaks programm LIFE „täita suuremat osa liidu looduse ja bioloogilise mitmekesisuse poliitika elluviimisel“. [...] Varianti, mille kohaselt hõlmaks programm suurt eelarve jagatud täitmise alla kuuluvat fondi, ei peetud tõhusaks“, ilma et komitee jaoks selguks, kuidas lahendada Natura 2000 selge alarahastatus. Komitee ei ole seejuures kunagi nõudnud ühiselt hallatavat fondi, sest seda ei oleks tõepoolest tõhus hallata. Ta soovitas pigem kujundada LIFE (Euroopa keskkonna rahastamisvahendiks) täielikult ümber ja rahastada seejärel sellest kohustusi, mis lasuvad ELil asjaomaste keskkonnakaitse direktiivide ülevõtmisel.

3.15. Põhjenduses 18 märgitakse ka, et LIFE edendab tulevikus ka projekte, mis aitavad kaasa vee raamdirektiivi (2000/60/EÜ) ülevõtmisele. Selle üle avaldab komitee põhimõtteliselt heameelt, kuid osutab siinkohal sellele, et ilma vahendite suurendamiseta viib see muude oluliste programmiosade täiendava alarahastamiseni. Selle reservatsiooni esitab komitee ka põhjenduses 19 nimetatud merestrategia raamdirektiivi (2008/56/EG) ülevõtmise projektide toetamise suhtes.

3.16. Komitee imestab selle üle, et kavandatud programmi LIFE käsitlev määruses nimetatakse „roheline taristu“ tulevikkuvaatavat kontseptsiooni üksnes ühes kohas ja ka siin möödaminnes. Kuna mitmeaastases finantsraamistikus perioodiks 2021-2027 ei kajastu komisjoni 6. mai 2013. aasta teatises ⁽⁷⁾ kavandatavat rahastamisprogrammi TEN-G „roheline taristu“ jaoks, teeb komitee ettepaneku, et LIFE – oluliselt suurendatud vahenditega – peaks sõnaselgelt rahastama ka roheline taristu projekte.

⁽³⁾ Komitee peab seda osakaalu veel liiga väikeseks ja nõudis 40 % (komitee arvamus teemal „Euroopa rahastamis- ja kliimapakt“) (vt käesoleva Euroopa Liidu Teataja lk 8).

⁽⁴⁾ ELT C 173, 31.5.2017, lk 7.

⁽⁵⁾ Vt komitee arvamus NAT/681 „Bioloogilise mitmekesisuse poliitika Euroopa Liidus“ (ELT C 487, 28.12.2016, lk 14).

⁽⁶⁾ Vt komitee arvamus (ELT C 129, 11.4.2018, lk. 90).

⁽⁷⁾ COM(2013) 249 final.

3.17. Juba täna on saanud selgeks, et ELis kokkulepitud bioloogilise mitmekesisuse eesmäärke aastaks 2020 ei saavutata. Kui rahastamisperioodil 2021-2027 on käsutuses pigem veel vähem vahendeid, võib karta, et EL ei saavuta isegi kuni 2030. aastaks märkimisväärset olukorra paranemist. See tõsine bioloogilise mitmekesisuse kriis nõuab LIFE'i vahendite jõulist suurendamist. Seetõttu palub komitee, et nõukogu ja parlament arutaksid ja arvestaksid keskpika perioodi finantsplaneerimise edasises arutelus komitee väljendatud mõtet.

4. Konkreetsed märkused

4.1. Korduvalt rõhutab komisjon oma määruse ettepaneku põhjenduses toetavate projektide väiksemamahulist iseloomu, mis eristab LIFE'i näiteks programmist „Euroopa horisont“. Kirjutatakse, et LIFE „aitab kodanikel võtta meetmeid kliimaga seotud küsimustes ja oma kogukondade hüvanguks“. Just seda lähenemisviisi, toetada kodanikuühiskonna sidusrühmade kaudu alt üles lähenemisviise, peab komitee äärmiselt oluliseks ja jätkuvalt toetamist väärivaks.

4.2. Seejuures peab aga tegemist olema enamaga kui komisjon põhjendustes 8 ja 10 märgib. Kindlasti tuleb käsitada positiivsena projekte, mis näevad ette „hõlbustada juba olemasoleva tehnoloogia kasutuselevõttu“. Ent „inimeste“ roll ulatub kaugemale väljatöötatud menetluste rakendamisest.

4.3. Sest mitte ainult määruse ettepanekus nimetatud Euroopa innovatsiooninõukogu ei või, nagu komisjon kirjutab, toetust pakkuda, et laiendada ja turustada uusi murrangulisi ideid, neid levitada ja äriselt kasutusele võtta.

4.4. Seda võivad teha muu hulgas ka VKEd, väikesed ja suured kodanike organiseeritud algatusrühmad, ametiühingud, eraisikud ja kogukonnad. Juba nad töötavadki välja (osaliselt väga lihtsaid) ideid, tavasid või uuenduslikke, kohandatud tehnoloogiaid, mille peale ei olnud seni osaliselt tulnud või soovinud tulla poliitika/halduse ega arenenud majanduse alal tegutsejad.

4.5. LIFE pidi sellele kaasa aitama ja olema selles ülesandes toetamiseks valmis, eriti kuna väljakujunemata struktuuride jaoks on keeruline uuendustele toetust leida.

4.6. Seda võib selgitada kahe näite abil, mis võiksid puhtale energeetikale ülemineku allprogrammi hästi sobida:

4.6.1. On teada, et elektrisõidukite laadimise taristu ülesehitamine on oluline ülesanne, millega peab ka poliitika tegelema. Kodanikualgatused hakkavad selle üle järele mõtlema, et näiteks kasutada elektrit, mida toodetakse ühistute poolt käitatavates tuulegeneraatorites, vahetult detsentraliseeritult ühiselt käitatavate laadimisjaamade jaoks või eraomandis laadimisjaamade varustamiseks oma majas, elamukvartalis või töökohas. Selle, mida võib päikeseteeindusjaamade puhul (st fotogalvaanilised sõidukite katusealused) juba tihti täheldada, võiks nii üle kanda ka tuuleturbiinidele. See looks kodanikuühiskonna sidusrühmadele täiesti uued osalemisvõimalused, mis oleks olulised nii piirkondliku majanduse arengu kui ka loodava uue varustusstruktuuri vastuvõtmise jaoks⁽⁸⁾. Nii võiks ka ELi ambitsiooni „asetada kodanik puhtale energeetikale ülemineku keskmesse“ muuta elujulisemaks. Selliseid kontseptuaalseid lähenemisviise ei tööta üldjuhul aga välja turgu valitsevad elektrivarustusettevõtjad. Vaja on alget toetust, eriti kuna õiguslikud raamtingimused ja tehnilised üksikasjalikud küsimused tuleb hoolega selgeks teha. LIFE peaks selliseid uuendusi, mis ei ole veel „turustuskõlblikud“, ilmtingimata toetama.

4.6.2. Sama kehtib uuendusliku lähenemisviisi kohta, mis töötati välja Podlaasia linnas Lapys, kuid mida ei ole võimalik rakendada, sest vajalikele täiendavatele uuringutele ei ole lihtsalt võimalik leida rahastamisallikaid. Selles linnas, nagu ka paljudes muudes Kesk- ja Ida-Euroopa riikide valdades, on kõrged heitetasemed, mis tekivad kivisöeküttega töötavast lokaalküttesüsteemist. Arvutuste kohaselt viiks kivisöe asendamine taastuvate energiaallikatega (nagu nt biomass) või vähesaastavate energiaallikatega nagu gaas suuremate tarbijahindadeni, mis ei ole ühiskonnas rakendatavad. Töenäoliselt võiks lähenemisviisi, mis käsitleb kommunaalse tuuleelektrijaama ehitamist ja selle käitamist, et muundada toodetud elekter soojuspumpade abil soojuseks, väga hästi viia madalamate küttehindadeni. Kuid vajalike tehniliste ja õiguslike eeluuringute jaoks, mida on selliste katseprojektide elluviimiseks hädasti vaja, puuduvad kohalikul omavalitsusel vahendid, ja ka mujalt ei ole seni toetust.

⁽⁸⁾ Vrd komitee arvamus teemal „Uue CO₂-vaba, detsentraliseeritud ja digiteeritud energiavarustuse struktuuri mõju“ (ELT C 367, 10.10.2018, lk 1).

4.7. Seetõttu väljendab komitee heameelt selle üle, et puhtale energeetikale ülemineku allprogrammiga saab uus rõhuasetus olema programmi LIFE kliimapoliitikal, mis peab ajavahemikul 2012-2027 hõlmama 1 miljardi euroga 5,45 miljardi euro suurusest kogueelarvest peaaegu 20 %.

4.8. Komitee peab vajalikuks programmi LIFE jaoks valida võimalikult lihtsad taotlemise ja rakendusmenetlus. Ta väljendab heameelt selle üle, et komisjon teeb pidevalt jõupingutusi, et veelgi vähendada halduskoormust projektitaotlusel ja läbiviimisel.

4.9. Uus programmi LIFE käsitlev määrus sisaldab oluliselt vähem piiranguid kui praegu kehtiv programm ning tagab seega komisjonile märgatavalt suurema paindlikkuse projektide valimisel ja rahastamisel. See viib komitee hinnangul märkimisväärselt tõhusama vahendite kasutamiseni.

4.10. Head ja uuenduslikud projektid ei peaks nurjuma ainult seetõttu, et taotlejatel ei ole piisavaid kaasrahastamise võimalusi. Komitee märgib heakskiitvalt, et uus programmi LIFE käsitlev määrus ei sisalda enam artiklit, mis välistab projektide tervikliku rahastamise (vt vana määruse art 20).

4.11. Lisaks avaldab komitee heameelt selle üle, et programm LIFE areneb pidevalt edasi ja et nüüd rõhutatakse toimet katalüsaatorina, mis LIFE'il või LIFE'i toetatavatel projektidel olema peab. Komitee jaoks on aga ebaselge, kuidas see toime katalüsaatorina konkreetselt tekkima peab.

4.12. Komitee võib hästi ette kujutada, et komisjon valib eriti uuenduslikuna paistnud rahastatud projektidest teatava osa välja ning palub projekti läbiviijatel väiksemas jätkuprojektis kirjeldada täpsemalt asjaolusid, mis tingisid projekti edu või ebaedu eriti. Paljud uuenduslikud ideed (vt punkt 3.8) nurjuvad täna näiteks bürokraatlike kohustuste tõttu või puuduva või takistava õigusraamistiku tõttu. Selleks, et poliitika saaks LIFE'i toetatavatest projektidest õppida ja järeldusi teha, on oluline täpselt teada edu- või ebaedu tegureid.

4.13. Põhjenduses 17 märgitakse, et üldsuse teadlikkus õhusaastest on suur ja ootab „ametiasutustelt tegusid“. See vastab tõele ja LIFE saab ka siin tulevikus panuse anda, realiseerides projektidest tulenevaid asjakohaseid märkusi praktilises poliitikas.

4.14. LIFE ei saa ega tohi ametiasutuste tegevusetuse tõttu saada „remontija rolli“. Õhu puhastamist Euroopas oleks saanud juba oluliselt parandada, kui näiteks a) hoitaks järjepidevalt kinni juba otsustatud piirväärtustest, b) viidaks järjekindlalt ellu väliskulude lubatud sisestamist ja c) kaotataks – nagu aastate eest lubatud – keskkonnakahjulikud toetused.

4.15. Põhjenduses 27 puudutatakse väga õigesti ka seaduste rakendamise aspekte, sealhulgas järelevalve ja lubade andmise menetlusi, keskkonnajärelevalve ja õiguskaitsevahendite kvaliteeti. Võttes arvesse nende panust programmi eesmärkide täitmisel, on asjakohane lubada anda keskkonnaõiguse rakendamise ja jõustamise Euroopa Liidu võrgustikule (IMPEL), keskkonnakaitsega tegelevate prokuröride Euroopa võrgustikule (EUStA) ja Euroopa Kohtunike Keskkonnafoorumile (EUFJE) ettepaneku artikli 12 kohaselt ka „toetust ilma projektikonkursita“, see tähendab saada institutsioonilist toetust. Komitee väljendab heameelt asjaomase toetuse üle ja rõhutab, kui oluline on ka muid tähtsaid ühiskonnaelu osalejaid, kellel on võimalik ELi keskkonnapoliitikat edendada, võrdlemisi bürokraatiavabalt toetada, nagu on ette nähtud ettepaneku artikli 10 lõikes 5.

Brüssel, 18. oktoober 2018

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Luca JAHIER