

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet: Midtvejsevaluering af Life+-forordningen

KOM(2010) 516 endelig

(2011/C 132/13)

Ordfører: **Lutz RIBBE**

Kommissionen besluttede den 30. september 2010 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet Midtvejsevaluering af Life+-forordningen

KOM(2010) 516 endelig.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som vedtog sin udtalelse den 28. februar 2011.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 470. plenarforsamling den 15.-16. marts 2011, mødet den 15. marts, følgende udtalelse med 185 stemmer for, 2 imod og 7 hverken for eller imod:

1. Sammenfatning

1.1 Den foreliggende midtvejsevaluering af Life+-programmet (der løber fra 2007 til 2013) giver ikke tilstrækkeligt grundlag for allerede på nuværende tidspunkt at foretage en kvalificeret vurdering af den løbende projektperiode, eftersom de første Life+-projekter pga. vanskeligheder med programmets gennemførelse først blev igangsat i januar 2009.

1.2 EØSU har imidlertid altid fremhævet det knap 20 år gamle Life-programs store betydning for udviklingen og tilrettelæggelsen af EU's miljøpolitik. Udvalget mener, at det også i den nye finansieringsperiode (2013-2020) er både nødvendigt og fornuftigt at videreføre og videreudvikle programmet.

1.3 Life-programmet skal være så fleksibelt et instrument som muligt, og det skal kunne bruges af Kommissionen til at forme miljøpolitikken med. Programmet, der lægger beslag på 0,2 % af EU's budget, kan yde et værdifuldt bidrag til og give værdifulde fingerpeg om mulige løsninger. Det kan imidlertid hverken bruges til at rette op på problemer, der har rod i andre EU-politikområder, eller til at finansiere samtlige EU-strategier med tilknytning til miljøet.

1.4 Udvælgelsen af Life-projekter i fremtiden bør foretages ud fra de krav, som gennemførelsesproblemerne med EU's miljøpolitik har demonstreret nødvendigheden af at opfylde. Anvendelse af forholdstalsprincipper i forhold til den nationale fordeling af midlerne bør i den forbindelse undgås i fremtiden.

1.5 At EU i miljøpolitisk henseende er længere fremme end andre dele af verden, skyldes, at der er et aktivt civilsamfund, der stiller krav herom. Kommissionen fremhæver i denne sammenhæng med rette natur- og miljøorganisationernes rolle, som også påskønnes af EØSU. Men også andre dele af civilsamfundet bør motiveres til i fremtiden i højere grad at medvirke i Life-projekter. Life+-programmets finansieringsmekanismer skal udformes på en måde, der sikrer, at gode projekter ikke strandede på stive medfinansieringsregler.

2. Generelle bemærkninger

2.1 EU's miljøfinansieringsinstrument Life har hidtil været et kolossalt vigtigt EU-program, der har været afgørende for at sætte gang i anvendelse, udvikling og tilrettelæggelse af miljøpolitikken og miljøretten i EU. Programmet blev indført i maj 1992 i kraft af forordning (EF) nr. 1973/92 om oprettelse af et finansielt instrument for miljøet (Life).

2.2 Life I løb fra 1992 til 1995 og havde et budget på 400 mio. euro (100 mio. euro pr. år). På grund af de gode resultater med Life blev der med forordning (EF) nr. 1404/96 indledt en anden fase (Life II), som løb fra 1996 til 1999, og som havde et samlet budget på 450 mio. euro (112,5 mio. euro pr. år). Life III-forordningen (EF) nr. 1655/2000 løb i første omgang fra 2000 til 2004 (128 mio. euro pr. år) og blev derefter i kraft af forordning (EF) nr. 1682/2004 forlænget frem til udgangen af den sidste finansieringsperiode (dvs. frem til slutningen af 2006).

2.3 Med forordning (EF) nr. 614/2007 blev der for finansieringsperioden 2007 til 2013 igangsat en ny fase i Life, nemlig Life+, som der er afsat ca. 2,17 mia. euro (dvs. ca. 340 mio. euro pr. år) til.

2.4 Life+ har fuldstændig omstruktureret den hidtidige støtte på miljøområdet: Dele af de hidtidige EU-støtteprogrammer fra budgettets daværende afsnit 07 (Forest Focus, ngo-støtte, Urban, udvikling af nye politikinitiativer, dele af »gennemførelsen af miljøpolitikken« samt dele af Life-Miljø og Life-Natur) blev således slået sammen, og endvidere blev det besluttet ikke længere at yde støtte til klassiske, materielle miljøinvesteringer via Life, men i stedet at anvende EU-budgettets udgiftsområde 1A (miljøprojekter), 1B og dele af udgiftsområde 2 (naturbeskyttelsesprojekter) til dette formål. Den hidtidige støtte til internationale aktiviteter blev flyttet til udgiftsområde 4, foranstaltninger vedr. havmiljøet til udgiftsområde 3.

2.5 Life+ vil således koncentrere sig om at fremme miljøpolitiske foranstaltninger (med en ren europæisk dimension), som f.eks. udveksling af god praksis, kapacitetsopbygning hos lokale og regionale myndigheder samt støtte til tværeuropæiske ngo'er.

2.6 Investeringsprojekter skal altså ifølge Kommissionen ikke længere finansieres via Life, men via de (nye) udgiftsområder 1A, 1B, 2 og 4.

2.7 Eftersom Life+-forordningen først trådte i kraft i juni 2007, kunne ansøgningsproceduren for projektstøtte ikke igangsættes før oktober 2007. Derfor kunne de nye Life+-projekter heller ikke påbegyndes før i januar 2009. Det betyder, at den midtvejsevaluering, som Kommissionen har fremlagt, og som udvalget skal afgive sine kommentarer til, kun kan omfatte overvejelser vedr. et relativt lille antal projekter, som først lige er kommet i gang. Det er således en passende beskrivelse af situationen fra Kommissionens side, når den siger, at der kun foreligger »begrænsede oplysninger om resultaterne«.

3. Særlige bemærkninger

3.1 Midtvejsevalueringen giver flere steder udtryk for, hvor vigtigt Life+-programmet er. Programmet beskrives som et »effektivt redskab«, der »skaber merværdi«, og der peges på, at »både støttemodtagerne og medlemsstaterne mener, at programmet bør videreføres, eftersom det spiller en nøglerolle for gennemførelsen af EU's miljøpolitik«.

3.2 EØSU tvivler på, at den midtvejsevaluering, som behandles i denne udtalelse, og som forholder sig til projekter, der blev påbegyndt i januar 2009, giver grundlag for en sådan vurdering. Udvalget har ganske vist aldrig lagt skjul på, at det anser Life-programmet for at være særdeles vigtigt, men det tynde talmateriale, der ligger til grund for midtvejsevalueringen, giver ikke grundlag for egentlige konklusioner vedr. den nye Life+-fase.

3.3 Da der imidlertid allerede nu begynder at blive anstillet overvejelser vedr. en eventuel ny programmeringsperiode efter 2013, vil udvalget godt benytte lejligheden til at gå ind på en række grundlæggende spørgsmål og stille en række forslag.

3.4 EØSU skal i første omgang slå fast, at det efter udvalgets opfattelse på nuværende tidspunkt stadig ikke er muligt at foretage en egentlig midtvejsevaluering af Life+-programmet.

3.5 I sin udtalelse⁽¹⁾ om den senere vedtagne Life+-forordning kom udvalget imidlertid med en række advarsler, hvis berettigelse nu synes at blive bekræftet.

3.6 Udvalget udtalte i sin tid, at de hidtidige Life-programmer uden tvivl kan betragtes som meget effektive politiske styringsværktøjer for Kommissionen. Årsagen til, at der

med beskedne midler er opnået ganske betydelige resultater, er, at Kommissionen har kunnet udstikke retningslinjer, og at der både blandt initiativtagerne og medlemsstaterne i en vis udstrækning er blevet konkurreret om midlerne fra Life: Medlemsstaterne (eller rettere sagt: de private og offentlige projektansvarlige i medlemsstaterne) var tidligere i Life's levetid nødt til at udtænke og udvikle innovative projekter, der faldt inden for programmets støtteområde. Projekterne blev derefter vurderet nøje som led i den fastsatte udvælgelsesprocedure, hvorefter de fik grønt lys eller blev forkastet på grund af enten manglende kvalitet eller utilstrækkelige budgetmidler. Hvad tildelingen af bevillinger angik, var der med andre ord både gennemsigtighed på EU-niveau og en klar styring fra Kommissionens side.

3.7 EØSU mener fortsat, at Kommissionen bør råde over et instrument til støtte for sin miljøpolitik, der som bekendt har store vanskeligheder med at gøre fremskridt inden for en række sektorer, og at der bør være tale om et instrument, som kun Kommissionen har råderet over, og som den kan anvende uden hensyn til forholdstalsprincipper, f. eks. hvad tildelingen af bevillinger til regionerne angår.

3.8 Imidlertid fastslår Kommissionen i midtvejsevalueringen, at den vejledende nationale tildeling af midlerne som led i den nye projektfase ganske vist har forbedret »den geografiske fordeling af projekter«, men at evalueringen tyder på, at den nationale fordeling »kan bevirke, at der udvælges projekter af lavere kvalitet«.

3.9 Dette er netop, hvad EØSU havde frygtet. Derfor anmoder udvalget Kommissionen og Rådet om endnu en gang grundigt at overveje den måde, Life-programmet er tilrettelagt på. Programmets formål bør ikke være at overføre EU-midler til medlemsstaterne for dér at finansiere miljøprojekter med europæisk islæt. Programmet bør helt klart anvendes dér, hvor Kommissionens tjenestegrene mener, at der er størst behov for at fremme EU's miljøpolitik.

3.10 Miljøpolitikken i Europa er efterhånden i meget høj grad fastlagt i kraft af EU-regler, hvilket alene kan begrundes ud fra hensynet til et velfungerende indre marked. Men at lægge lovgivningen op på EU-plan og derefter så at sige nationalisere det relevante politikudformningsinstrument passer ikke sammen.

3.11 De projekter og processer, der støttes via Life, bør efter EØSU's opfattelse i endnu højere grad end hidtil have til formål at gennemføre de vedtagne EU-strategier (navnlig EU's strategi for en bæredygtig udvikling – som der er blevet forbavsende stille omkring – biodiversitetsstrategien, klimastrategien og de dele af Europa 2020-strategien, der vedrører miljøet). Der bør lægges særlig vægt på, at projekterne har modelkarakter, dvs. at det ikke, som det f.eks. er tilfældet i øjeblikket på biodiversitetsområdet, bør være et ufravigeligt krav, at det enkelte projekt har karakter af ny innovation. Ofte er det ikke innovation, det skorter på, men ganske enkelt udbredelse og gennemførelse af allerede eksisterende løsninger.

(1) Jf. CESE 382/2005, EUT C 255 af 14.10.2005, s. 52.

3.12 Derfor har Kommissionen i fremtiden behov for stort råderum i forbindelse med udvælgelsen af projekterne, både hvad angår indhold og finansiering. Det sidste vedrører bl.a. også medfinansieringssatserne. EØSU kan ikke se, at der skulle være i noget i vejen for også at have projekter med 100 procents EU-finansiering.

3.13 Kommissionen påpeger med rette, at civilsamfundets bidrag til udviklingen af miljøpolitikken er afgørende. At Europa i mange henseender miljøpolitisk må betragtes som værende længere fremme end andre dele af verden, skyldes netop, at der i samfundsdebatten stilles krav om mere miljø- og naturbeskyttelse. Det er i EU's interesse at stimulere denne debat, og den må ikke strandes på fastsatte medfinansieringssatser alene.

3.14 EØSU lægger vægt på, at Life+-programmerne gennemføres i et konstruktivt samarbejde med alle ngo'er i medlemslandene og på europæisk plan, herunder også erhvervsorganisationer, fagforeninger o.l. Disse organisationers medlemmer er i mange tilfælde erhvervsudøvere på de områder, hvor EU ønsker en indsats for at sikre en bedre beskyttelse af miljøet og en gennemførelse af EU's miljøpolitik. Bevidstheden herom og indsatsen herfor kan med fordel forankres hos erhvervsudøverne og ikke alene hos miljøorganisationer.

3.15 Udvalget skal derfor udtrykkeligt gøre opmærksom på, at der bør gøres en indsats for, ud over de klassiske natur- og miljøorganisationer, at motivere f.eks. erhvervsorganisationer og fagforeninger til at deltage aktivt i Life-projekter.

3.16 EØSU er enig med Kommissionen i, at der bør »foretages en mere konkret prioritering« og »hvert år sættes fokus på bestemte områder«. I den forbindelse bør der lægges vægt på tværsektorielle indfaldsvinkler. Tilsvarende bør grænseoverskridende projekter med tredjelande ikke udelukkes fuldstændigt.

3.17 Med al respekt for Life skal udvalget imidlertid også advare imod at overvurdere programmets muligheder. Med de ca. 340 mio. euro, der er afsat til programmet pr. år, er det muligt at støtte en lang række projekter, der kan give nyttige fingerpeg om konstruktive løsninger inden for miljøpolitikken. Pengene, der udgør ca. 0,2 % af EU-budgettet, rækker imidlertid ikke til at rette op på problemer, der stammer fra forkerte beslutninger på andre politikområder.

3.18 Når midtvejsevalueringen for delområdet »biodiversitets« vedkommende således tilskriver Life-programmet potentiale til at blive et »nøgleinstrument til specifikt at finansiere gennemførelsen af handlingsplanen for biodiversitet med«, kan EØSU have visse tvivl. Naturligvis vil, skal og må Life bidrage til at påpege, hvordan en harmonisk sameksistens mellem bevarelse af den biologiske mangfoldighed og udnyttelse af naturressourcerne konkret kan se ud. Men der skal anvendes andre finansieringsinstrumenter til at sikre dette.

3.19 Kommissionen skriver således selv i én af sine meddelelser ⁽²⁾, at den »fælles landbrugspolitik er den sektorpolitik, der har størst indvirkning på biodiversiteten i landdistrikterne«, og at »Den Europæiske Fond for Udvikling af Landdistrikterne [...] fortsat (især under søjle 2) [er] EU's vigtigste finansieringskilde til Natura 2000 og biodiversiteten i EU«. Det er ikke Life-programmet.

3.20 Den kendsgerning, at der i dag kun er dækning for 20 % af det samlede finansieringsbehov til vedligeholdelsen af naturbeskyttelsesområderne, heri medregnet Natura 2000-netværket, er ikke noget, Life-programmet kan rette op på. Dette må ske i kraft af den meget omtalte integration af natur- og miljøbeskyttelse i andre politikområder. Der er med andre ord behov for endnu en gang klart at slå fast, hvad Life-programmets egentlige opgave og rolle er.

Bruxelles, den 15. marts 2011

Staffan NILSSON

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽²⁾ Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet – 2010-evalueringen af gennemførelsen af EU's handlingsplan for biodiversitet, KOM(2010) 548 endelig.