

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule: „LIFE+-määruse rakendamise vahekokkuvõte”

KOM(2010) 516 lõplik

(2011/C 132/13)

Raportöör: **Lutz RIBBE**

30. septembril 2010 otsustas Euroopa Komisjon vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 304 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

„Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule: „LIFE+-määruse rakendamise vahekokkuvõte”

KOM(2010) 516 lõplik.

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav põllumajanduse, maaelu arengu ja keskkonna sektsioon võttis arvamuse vastu 28. veebruaril 2011. aastal.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 470. istungjärgul 15.–16. märtsil 2011 (15. märtsi istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 185, vastu hääletas 2, erapooletuks jäi 7.

1. Kokkuvõte

1.1 Kuna rakendusraskuste tõttu alustati LIFE+ esimeste projektidega alles 2009. aasta jaanuaris, ei sisalda LIFE+-programmi (2007–2013) käesolev vahearuanne piisavaid andmeid selleks, et anda jooksvale projektiperioodile juba kvalifitseeritud hinnang.

1.2 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee on siiski korduvalt rõhutanud ligikaudu 20 aasta eest käivitatud LIFE-programmi suurt tähtsust Euroopa Liidu keskkonnapoliitika arendamisel ja kujundamisel. Komitee peab programmi jätkamist ja edasiarendamist vajalikuks ja mõttekaks ka uuel rahastamisperioodil (2013–2020).

1.3 LIFE-programm peab olema võimalikult paindlik vahend, mille abil saab komisjon mõjutada meetmete väljatöötamist. LIFE-programm moodustab ligikaudu 0,2 % ELi eelarvest ja selle abil on võimalik viidata erinevatele lahendusvõimalustele ning anda neisse väärtuslikke panuseid. Sellega ei saa siiski tasakaalustada ELi teiste poliitikavaldkondade poolt põhjustatud hälbeid ega rahastada kõiki keskkonnaga seotud ELi strateegiaid.

1.4 Tulevaste LIFE-projektide valikul peaks lähtuma vajadusest, mis tulenevad Euroopa Liidu keskkonnapoliitika rakendusprobleemidest. Vahendite riiklikul jaotamisel ei tohiks edaspidi rolli mängida proportsionaalsusele keskenduv mõtteviis.

1.5 Aktiivse kodanikuühiskonna nõudmiste tõttu on keskkonnapoliitika Euroopas kaugemale arenenud kui maailma teistes piirkondades. Seoses sellega rõhutab komisjon õigustatult loodus- ja keskkonnakaitseorganisatsioonide rolli ning komitee tunnustab seda. Siiski tuleks motiveerida ka kodanikuühiskonna teisi osapooli tulevikus aktiivsemalt LIFE-projektides kaasa lööma. LIFE+-rahastamismehhanismid tuleb kujundada selliselt, et head projektid ei takerduks jäikade kaasrahastamiseskirjade taha.

2. Üldised märkused

2.1 Euroopa Liidu keskkonna rahastamisvahend LIFE oli siiani selgelt ülioluline ELi programm, mis on aidanud otsustavalt kaasa ühenduse keskkonnapoliitika ning keskkonnaalaste õigusaktide väljatöötamisele ja rakendamisele. Programm loodi 1992. aasta mais määrusega (EMÜ) nr 1973/92 „Keskkonna rahastamisvahend (LIFE)”.

2.2 Programm LIFE I kestis ajavahemikul 1992–1995 ning selle eelarve oli 400 miljonit eurot (100 miljonit eurot aastas). Tänu programmi edukusele alustati määrusega (EÜ) nr 1404/96 teist etappi (LIFE II), mis kestis ajavahemikul 1996–1999 ning mille eelarve oli kokku 450 miljonit eurot (112,5 miljonit eurot aastas). LIFE III loodi määrusega (EÜ) nr 1655/2000 esialgu aastateks 2000–2004 (128 miljonit eurot aastas) ja seejärel pikendati seda määrusega (EÜ) nr 1682/2004 eelmise rahastamisperioodi (seega 2006. aasta) lõpuni.

2.3 Määrusega (EÜ) nr 614/2007 alustati rahastamisperioodiks 2007–2013 LIFE-programmi uut etappi LIFE+, mille tarvis on eraldatud ligikaudu 2,17 miljardit eurot (st umbes 340 miljonit eurot aastas).

2.4 Programmiga LIFE+ kujundati senine keskkonnaalane toetus täielikult ümber: nii liideti kokku ELi seniste toetusprogrammide osad tollaegselt eelarverealet 07 (*Forest Focus*, valitsusväliste organisatsioonide toetamine, URBAN, uute poliitikaalgatuste arendamine, keskkonnapoliitika rakendamise teatud aspektid, keskkonna LIFE-abi ja looduse LIFE-abi osad). Lisaks otsustati, et LIFE-programmi raames ei toetata enam traditsioonilisi ja konkreetseid keskkonnaalaseid investimisprojekte. Selle tarvis otsustati edaspidi kasutada Euroopa Liidu eelarve rida 1a (keskkonnaprojektid) või 1b ning osaliselt eelarverida 2 (looduskaitseprojektid). Senine rahvusvaheliste tegevuste toetamine paigutati ümber eelarverealet 4 (merekeskkonda puudutavad meetmed) eelarverealet 3.

2.5 LIFE+-programmis keskendutakse keskkonnapoliitikat toetavatele meetmetele (millel on eranditult Euroopa mõõde), näiteks parimate tavade levitamine, kohalike ja piirkondlike omavalitsuste suutlikkuse suurendamine ning üle-euroopalise haardega valitsusväliste organisatsioonide toetamine.

2.6 Komisjon näeb ette, et käimasoleval rahastamisperioodil ei toetata investeerimisprojekte enam LIFE-vahendi raames, vaid (uutelt) eelarveridadelt 1A, 1B, 2 ja 4.

2.7 Kuna asjaomane LIFE+-määrus jõustus alles 2007. aasta juunis, oli võimalik projektide pakkumismenetlustega alustada alles 2007. aasta oktoobris. Uue LIFE+- etapi esimesed projektid käivitusid seetõttu alles 2009. aasta jaanuaris. See tähendab, et komisjoni esitatud ja käesolevas arvamuses kommenteeritavas vahekokkuvõttes on võimalik käsitleda vaid suhteliselt väikest hulka projekte, mis on alles hiljuti reaalselt käivitunud. Komisjon ütleb õigesti, et „seepärast on teave tulemuste kohta piiratud“.

3. Konkreetsed märkused

3.1 Vahekokkuvõttes rõhutatakse mitmes kohas LIFE+-programmi olulisust. Seda kirjeldatakse kui „tõhusat vahendit“, mis „annab lisandväärtust“ ning juhitakse tähelepanu sellele, et „nii kasusaajad kui ka liikmesriigid on arvamusel, et programmi tuleks jätkata, kuna see on ELi keskkonnapoliitika rakendamiseks väga oluline“.

3.2 Komitee kahtleb, kas siin kommenteeritava vahekokkuvõtte põhjal on võimalik selliseid järeldusi teha, kuna see tugineb alles 2009. aasta jaanuaris käivitatud projektide hindamisele. Komitee ei ole küll teatavasti kunagi andnud põhjust kahelda selles, et ka tema peab LIFE-programmi väga oluliseks, ent piiratud andmed, mille põhjal kõnealune vahekokkuvõtte koostati, ei võimalda veel teha ühtegi tõelist järeldust uue LIFE+-etapi kohta.

3.3 Kuna aga juba praegu hakatakse kaaluma võimalikku uut programmitöö perioodi pärast aastat 2013, kasutab komitee võimalust käsitleda mõningaid põhimõttelisi küsimusi ja esitada ettepanekuid.

3.4 Seetõttu tahaks komitee juhtida tähelepanu sellele, et tema arvates ei ole LIFE+-programmi uue etapi tõeline vahehindamine praegu veel võimalik.

3.5 Oma arvamuses⁽¹⁾ hiljem vastuvõetud LIFE+- määruse eelnõu kohta hoiatas komitee mõningate ohtude eest, mis näivad nüüd kinnitust leidvat.

3.6 Komitee märkis, et seniseid LIFE-prgramme võib üheselt pidada komisjoni väga edukateks suunavateks poliitikavahenditeks. Tagasihoidlike vahenditega saavutati siiski märkimisväärsed tulemusi tänu sellele, et Euroopa Komisjon sai kehtestada tingimused ja et projektide potentsiaalsete elluvijate ja liikmesriikide vahel arenes teatud konkurents LIFE-programmi vahendite osas. Liikmesriigid (täpsemalt liikmesriikide era- ja avaliku sektori esindajatest projekti elluvijad) pidid LIFE-programmi varasemates etappides koostama ja arendama uuenduslikke projekte, mis sobiksid LIFE-programmi. Kõnealuseid projekte hinnati kriitiliselt kindlaksmääratud valikumenetluse raames, seejärel kiideti need heaks või lükati tagasi ebapiisava kvaliteedi või puuduvate eelarvevahendite tõttu. Vahendite jagamisel lähtuti üle-euroopalisest läbipaistvusest ning komisjonipoolsest selgest suunamisest.

3.7 Komitee on jätkuvalt arvamusel, et komisjonil peab oma **keskkonnapoliitika** toetamiseks – mis teatavasti mõningates sektorites vaid väga vaegaliselt edeneb – olema vahend, mille saab välja kujundada eranditult komisjon ise ilma seejuures proportsionaalsuse põhimõtet arvestamata, näiteks vahendite piirkondliku jaotamise puhul.

3.8 Komisjon nendib oma vahekokkuvõttes siiski, et uue projektietapiga toimunud indikaatiivsed riiklikud eraldised on küll „parandanud projektide geograafilist jaotust“, kuid hinnangus märgitakse, et „riiklike eraldiste kasutamine võib tähendada seda, et valituks osutuvad halvema kvaliteediga projektid“.

3.9 Just seda komitee kartiski. Seetõttu palub komitee komisjonil ja nõukogul veelkord põhjalikult kaaluda LIFE-programmi lähenemisviisi. Küsimus ei tohiks olla Euroopa Liidu vahendite kandmise liikmesriikidele, et rahastada seal Euroopa mõõtmega keskkonnaprojekte. Programmi tuleks üheselt kasutada seal, kus komisjoni teenistused hindavad Euroopa Liidu keskkonnapoliitika edendamist kõige vajalikumaks.

3.10 Euroopa keskkonnapoliitikat määravad praeguseks tugevalt Euroopa Liidu eeskirjad, mis on õigustatud ainuüksi toimiva siseturu taustal. Kuid õigusakte ei tohiks euroopastada ja samas asjaomast poliitikakujundusvahendit teatud ulatuses riigistada.

3.11 LIFE-programmi raames toetatavad projektid ja menetlused peaksid komitee arvates olema senisest sihipärasemalt suunatud kokkulepitud Euroopa Liidu strateegiate elluviimisele (siinkohal tuleks eriti välja tuua Euroopa Liidu säästva arengu strateegia, millest on tähelepanuväärselt vähe kuulda olnud, bioloogilise mitmekesisuse strateegia, kliimakaitsestrateegia ning Euroopa Liidu 2020. aasta strateegia keskkonnaga seotud komponendid). Erilist rõhku tuleks panna projektide mudelikõlblikkusele, mis tähendab, et iga üksik projekt ei pea tingimata olema oma olemuselt innovatiivne, nagu seda nõutakse näiteks praegu bioloogilise mitmekesisuse vallas. Sageli ei jää puudu mitte innovatsioonist, vaid lihtsalt ei levitata ega viida ellu juba olemasolevaid lahendusi.

⁽¹⁾ CES 382/2005, ELT C 255, 14.10.2005, lk 52.

3.12 Komisjon vajab projektide valikul edaspidi suurt paindlikkust nii sisulises kui ka rahalises mõttes, viimane puudutab muu hulgas ka kaasrahastamismäärasid. Komitee arvates peaks võimalik olema ka Euroopa Liidu poolne 100 %line rahastamine.

3.13 Komisjon tõdeb õigusega, et näiteks kodanikuühiskonna panus keskkonnapoliitika arendamisse on otsustava tähtsusega. Euroopa keskkonnapoliitika on maailma teiste piirkondadega võrreldes sageli just seetõttu edumeisem, et ühiskondlik arutelu nõuab ulatuslikumat keskkonna- ja looduskaitset. Kõnealuse arutelu innustamine on Euroopa Liidu huvides ning ei tohi takerduda ainuüksi kehtivatesse kaasrahastamismääradesse.

3.14 Komitee toetab LIFE+-programmi elluviimist konstruktiivses koostöös kõigi valitsusväliste organisatsioonidega nii liikmesriikides (ettevõtete ühendused, ametiühingud jt) kui ka Euroopa Liidu tasandil. Kõnealuste organisatsioonide liikmed on sageli tegevad valdkondades, kus Euroopa Liit soovib tagada parema keskkonnakaitse ning Euroopa Liidu keskkonnapoliitika elluviimise. Asjaomane teadlikkuse tõstmine ja pühendumine ei peaks seega olema ainuüksi keskkonnaorganisatsioonide, vaid ka ettevõtete mure.

3.15 Seetõttu soovib komitee selgelt välja tuua, et klassikaliste loodus- ja keskkonnakaitseühenduste kõrval tuleks aktiivsele osalemisele LIFE-projektides innustada ka näiteks ettevõtete ühendusi ja ametiühinguid.

3.16 Komitee nõustub komisjoniga, et tuleb „seada konkreetsemad prioriteedid” ning „määrata igaks aastaks eelisvaldkonnad”. Seejuures tuleb rõhku panna valdkonnatähtsusele algatustele. Samuti ei tohiks kategooriliselt välistada piiriüleseid projekte kolmandate riikidega.

3.17 Kuigi komitee väärtustab kõrgelt LIFE-programmi, hoiatab ta siiski ka selle võimaluste ülehindamise eest. Iga-aastaselt kasutada oleva ligikaudu 340 miljoni euroga võib toetada paljusid projekte, mis võivad anda väärtuslikke ideid positiivseteks keskkonnapoliitilisteks lähenemisviisideks. Selle rahaga, mis moodustab u 0,2 % Euroopa Liidu eelarvest, ei ole aga näiteks võimalik lahendada probleeme, mis tulenevad Euroopa Liidu teiste poliitikavaldkondade valesst juhtimisest.

3.18 Nii et kui vahekokkuvõtte „bioloogilise mitmekesisuse” osas esitatakse LIFE-programmi kohta väide, et sellest „võib kujuneda peamine vahend, mille kaudu hakatakse rahastama bioloogilise mitmekesisuse tegevuskava rakendamist”, tekib komiteel selles osas teatav kahtlus. LIFE-programm aitab ja peabki loomulikult aitama välja tuua, kuidas on võimalik ühitada bioloogilise mitmekesisuse säilitamine loodusvarade majandusliku kasutamisega Viimase tagamiseks kasutatakse tegelikult aga teisi rahastamisvahendeid.

3.19 Nii ütleb komisjon oma teatistes ⁽²⁾, et „ühine põllumajanduspoliitika (ÜPP) on maapiirkondade bioloogilist mitmekesisust kõige tugevamini mõjutav poliitikavahend” ning et „Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfond (eriti selle 2. telg) jääb Natura 2000 ja bioloogilise mitmekesisuse kõige olulisemaks ühenduse rahastamisallikaks ELis”. Mitte LIFE-programm.

3.20 Täna on Euroopas kaetud vaid 20 % kogu looduskaitsealade, sh Natura 2000-võrgustiku majandamiseks vajalikust rahastamisvajadusest. Seda probleemi ei saa lahendada LIFE-programmiga, vaid loodus- ja keskkonnakaitse palju räägitud integreerimisega teistesse poliitikavaldkondadesse. See tähendab, et LIFE-programmi tegelik ülesanne ja roll tuleks veel üks kord selgelt määratleda.

Brüssel, 15. märts 2011

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Staffan NILSSON

⁽²⁾ Komisjoni aruanne nõukogule ja Euroopa Parlamendile „2010. aasta hinnang Euroopa Liidu bioloogilise mitmekesisuse tegevuskava rakendamisele”, KOM(2010) 548.