

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o zavedení programu pro životní prostředí a oblast klimatu (LIFE) a o zrušení nařízení (EU) č. 1293/2013

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

(2019/C 62/36)

Hlavní zpravodaj: **Lutz RIBBE**

Konzultace	Evropský parlament, 14. 6. 2018 Rada, 2. 7. 2018
Právní základ	čl. 192 odst. 1 a článek 304 Smlouvy o fungování Evropské unie
Rozhodnutí plenárního shromáždění	22. 5. 2018
Odpovědná specializovaná sekce	Zemědělství, rozvoj venkova, životní prostředí
Přijato ve specializované sekci	5. 10. 2018
Přijato na plenárním zasedání	18. 10. 2018
Plenární zasedání č.	538
Výsledek hlasování	133/7/2
(pro/proti/zdrželi se hlasování)	

1. Závěry a doporučení

1.1. Příroda a životní prostředí v EU jsou ve vážné krizi. Evropský hospodářský a sociální výbor (EHSV) se domnívá, že program LIFE s příliš malým rozpočtem není dostatečnou odpovědí, a že na stávající krizi životního prostředí nebude moci nic zásadního změnit. V zásadě však EHSV pokračování tohoto programu výslovně vítá.

1.2. Kromě výrazného navýšení prostředků programu LIFE by byla zapotřebí mnohem větší soudržnost všech politik EU. EHSV již nesoudržnost, která má na přírodu a životní prostředí nepříznivý dopad, opakovaně kritizoval, aniž by se na tom cokoli změnilo.

1.3. Přístup začleňování (mainstreaming), který Komise upřednostnila, se v posledních desetiletích při financování ochrany biologické rozmanitosti neosvědčil. Proto EHSV trvá na svém návrhu, aby se z programu LIFE stal skutečný nástroj financování sítě NATURA 2000.

1.4. Přístup začleňování by v novém finančním období mohl případně fungovat pro opatření na ochranu klimatu, neboť minimálně 25 % finančních prostředků EU má být účelově vázaných na opatření v oblasti klimatu.

1.5. EHSV vítá zejména skutečnost, že nový program LIFE může finančně podpořit příspěvky k rozvoji a uplatňování zdola vycházejících iniciativ pro inovativní, decentralizované a udržitelné hospodářské modely.

1.6. EHSV vítá, že nové nařízení o programu LIFE je méně restriktivní a umožňuje mj. i financování projektů v plném rozsahu. Zároveň vítá, že je možné podporovat organizace, které jsou důležité pro další rozvoj a provádění evropské politiky v oblasti životního prostředí.

2. Souvislosti

2.1. Komise představila svou koncepci střednědobého finančního plánování na období 2021–2027. Ta bude mít v souvislosti s vystoupením Spojeného království z EU a se stanovením nových priorit významný vliv na dosavadní unijní politiku podpory, a to zejména na určité programové oblasti.

2.2. Dosavadní struktura financování víceletého finančního rámce tak zahrnovala 58 různých programů, nyní by tento počet měl být snížen na 37.

2.3. Programu LIFE se tato strukturální změna nedotkne a zůstane zachován jako samostatný program s vlastní rozpočtovou položkou, který bude podporovat rozvoj a realizaci možných inovačních řešení problémů v oblasti životního prostředí a klimatu, jako je přechod na čistou energii. Na program LIFE bude z příštího rozpočtu EU vyčleněno 5,45 miliardy EUR.

3. Obecné připomínky

3.1. EHSV program LIFE v uplynulých letech vždy hodnotil jako cennou součást evropské politiky v oblasti ochrany přírody a životního prostředí, a proto vítá jeho zachování jakožto samostatného programu v novém období financování 2021–2027.

3.2. EHSV obecně konstatuje, že příroda a životní prostředí v EU jsou ve vážné krizi. To na jedné straně souvisí s tím, že je pro finanční programy EU zaměřené na ochranu přírody a životního prostředí vyčleněn nedostatek finančních prostředků. Na druhé straně lze kritizovat nedostatečnou soudržnost různých odvětvových politik EU. EHSV naléhavě vybízí Komisi a Radu, aby tyto nedostatky, které Výbor opakovaně kritizuje, napravily. V opačném případě bude mít program LIFE, v rámci něhož jsou bezpochyby financovány velmi dobré projekty, funkci čistě alibistickou.

3.3. EHSV bere na vědomí závažný rozpor mezi stanovováním politických priorit prostřednictvím prohlášení, strategií, koncepcí a zákonů na jedné straně a zakotvením těchto údajných politických priorit v rozpočtu na straně druhé. Platí zde zásada, že teprve rozpočet vypovídá o skutečných politických prioritách.

3.4. EHSV se k programu LIFE naposledy vyjádřil ve svém stanovisku *Hodnocení programu LIFE v polovině období*⁽¹⁾, v němž představil různé návrhy ohledně jeho přepracování, které v návrhu nového nařízení bohužel nebyly zohledněny. Týkaly se například oblasti působnosti a finančního krytí programu LIFE.

Finanční krytí programu LIFE

3.5. Zpočátku velmi působivě vyhlížející navýšení finančního krytí programu LIFE z 3,45 miliardy EUR (v období financování 2014–2020) na 5,45 miliardy EUR (v celém období 2021–2027) působí mnohem méně štědře, vezmeme-li v úvahu už jen výši prostředků nutných na nový dílčí program Přechod na čistou energii. Dále je třeba si uvědomit, že přibližně 2,6 miliardy EUR – tedy téměř polovinu celé částky – představují prostředky na závazky, které by podle stávajícího plánování mohly být použity až po roce 2027.

3.6. Na oblast „opatření v oblasti klimatu“ bylo v současném programovém období vyčleněno 864 milionů EUR, v novém období to bude 1,95 miliardy EUR, včetně 1 miliardy EUR na nový dílčí program Přechod na čistou energii, který je nyní financován v rámci programu Horizont 2020. Skutečné navýšení finančních prostředků na stávající programovou oblast „opatření v oblasti klimatu“ je tedy příliš malé a činí cca 100 milionů EUR (celkem na sedm let!).

3.7. V oblasti „životní prostředí a účinné využívání zdrojů“ jsou v aktuálním finančním období k dispozici 2,59 miliardy EUR, z toho 1,15 miliardy EUR je vyčleněno na biologickou rozmanitost. V novém finančním období se pro tuto oblast plánuje výrazné zvýšení na 2,15 miliardy EUR (zvýšení o téměř 100 %), ale i tuto částku je třeba uvést do souvislostí.

3.8. Neboť, jak Komise velmi přesně uvádí ve 14. bodě odůvodnění, „jednou z hlavních příčin nedostatečného provádění právních předpisů Unie v oblasti ochrany přírody a strategie pro biologickou rozmanitost je nedostatek adekvátního financování“. Na nedostatek finančních prostředků na ochranu biologické rozmanitosti konkrétně poukázal i Evropský účetní dvůr ve své zvláštní zprávě k síti Natura 2000⁽²⁾.

⁽¹⁾ Úř. věst. C 173, 31.5.2017, s. 7.

⁽²⁾ Zvláštní zpráva Evropského účetního dvora č. 1/2017. „Provádění sítě Natura 2000 s plným využitím jejího potenciálu vyžaduje více úsilí“.

3.9. Tento problém se plánovaným navýšením nevyřeší ani trochu, ba právě naopak. EHSV s velkým znepokojením bere na vědomí zoufale nedostatečné financování sítě Natura 2000, která je pro ochranu biologické rozmanitosti v Evropě rozhodující, přičemž tento nedostatek se podle odhadů EHSV v novém období financování 2021–2027 pravděpodobně ještě zhorší, jelikož budou sníženy prostředky na program EZFRV a na regionální rozvoj.

3.10. Komise místo – z pohledu EHSV nezbytného – navýšení rozpočtu programu LIFE navrhuje zintenzivnění přístupu začleňování, tedy financování z jiných rozpočtových položek. EHSV uznává, že by začleňování mohlo fungovat, pokud by jinde byly k dispozici odpovídající účelově vázané rozpočtové prostředky. V této souvislosti poukazuje zejména na ochranu klimatu, což souvisí mj. s tím, že Komise navrhla, aby bylo na opatření v oblasti klimatu vyčleněno minimálně 25 % prostředků z rozpočtu EU ⁽³⁾.

3.11. Pokud jde o ochranu biologické rozmanitosti, je však třeba přístup začleňování spočívající ve financování sítě Natura 2000 přednostně z Evropského fondu pro regionální rozvoj a prostřednictvím druhého pilíře společné zemědělské politiky označit za neúspěšný. EHSV se proto ve svém stanovisku *Hodnocení programu LIFE v polovině období* ⁽⁴⁾ ze dne 23. února 2017 vyslovil pro to, aby se program LIFE stal „ústředním nástrojem financování sítě Natura 2000“. V této souvislosti odkazuje na uvedené stanovisko i na další stanoviska ⁽⁵⁾ a nadále se přimlouvá za účelově vázané navýšení prostředků programu LIFE ve vhodné výši. Dalším návrhem podporujícím dosažení ambiciózních cílů v oblasti životního prostředí může být to, aby při nedodržení předpisů v rámci SZP byly případné zbývající prostředky přesměrovány na opatření pro zachování biologické rozmanitosti.

3.12. Vezmou-li se v úvahu výpočty, které byly v Německu použity pro financování realizace sítě Natura 2000, a přenesou-li se na EU-28, je nutné počítat s požadavkem na financování ve výši až 21 miliard EUR ročně ⁽⁶⁾. Navýšení rozpočtu programu LIFE v oblasti biologické rozmanitosti/ochrany přírody o 1 miliardu EUR pro sedmileté období je tedy jen kapkou v moři.

3.13. Velká část výše uvedených nákladů na síť Natura 2000 navíc musí být vynaložena na trvalou péči o více než 27 000 oblastí Natura 2000 a jejich správu. Program LIFE však i podle nového návrhu nabízí jen málo možností financování stálých nákladů na péči o oblasti Natura 2000, a EHSV se domnívá, že v rozporu s požadavky uvedenými ve 14. bodě odůvodnění tedy dostatečně nepřispěje k řešení krize v oblasti biologické rozmanitosti v EU.

3.14. V této souvislosti je EHSV hluboce zklamán tím, že jeho návrh nebyl zohledněn. Komise sice v návrhu nařízení prohlásila, že se v rámci posouzení dopadů zvažovalo, jakým způsobem by program LIFE „mohl hrát výraznější úlohu při provádění politiky Unie v oblasti ochrany přírody a biologické rozmanitosti. [...] [M]ožnost velkých fondů se sdílenou správou [...] byla shledána neefektivní“, avšak EHSV není jasné, jak by měl být zřejmý nedostatek finančních prostředků na síť Natura 2000 vyřešen. EHSV kromě toho fond se sdíleným řízením nikdy nepožadoval, jelikož by jeho správa ve skutečnosti sotva mohla být efektivní. Doporučoval spíše, aby byl program LIFE (jakožto evropský finanční nástroj pro životní prostředí) celkově upraven a byly z něj následně financovány povinnosti, které EU má při provádění příslušných směrnic o ochraně přírody.

3.15. V 18. bodě odůvodnění je dále uvedeno, že by měl program LIFE v budoucnu podporovat i projekty, které přispívají k provádění rámcové směrnice o vodě (2000/60/ES). EHSV to v zásadě vítá, ale i v tomto případě poukazuje na to, že to bez dalšího navýšení prostředků opět povede k nedostatečnému financování dalších důležitých částí programu. Stejnou výhradu má EHSV i k podpoře projektů zaměřených na provádění rámcové směrnice o strategii pro mořské prostředí (2008/56/ES), uvedené v 19. bodě odůvodnění.

3.16. EHSV je překvapen, že se navrhované nařízení o programu LIFE zmiňuje o pokrokové koncepci „zelené infrastruktury“ jen na jednom místě, a to pouze okrajově. Vzhledem k tomu, že ve víceletém finančním rámci na období 2021–2027 již nefiguruje program financování pro „zelenou infrastrukturu“ TEN-G navržený ve sdělení Komise ze dne 6. května 2013 ⁽⁷⁾, vybízí EHSV k tomu, aby byly v rámci programu LIFE – při výrazně navýšeném rozpočtu – explicitně financovány i projekty zaměřené na zelenou infrastrukturu.

⁽³⁾ EHSV tento podíl považuje za příliš nízký a požadoval 40 % (stanovisko EHSV *Evropský pakt o financování opatření v oblasti klimatu* (viz strana 8 v tomto čísle Úředního věstníku).

⁽⁴⁾ Úř. věst. C 173, 31.5.2017, s. 7.

⁽⁵⁾ Viz stanovisko EHSV NAT/681 *Politika EU v oblasti biologické rozmanitosti* (Úř. věst. C 487, 28.12.2016, s. 14).

⁽⁶⁾ Viz stanovisko EHSV (Úř. věst. C 129, 11.4.2018, s. 90).

⁽⁷⁾ COM(2013) 249 final.

3.17. Již dnes lze předpokládat, že cílů v oblasti biologické rozmanitosti dohodnutých v EU nebude do roku 2020 dosaženo. Pokud bude v období financování 2021–2027 k dispozici ještě méně prostředků, je namísto se obávat, že EU nebude moci vykázat žádná výrazná zlepšení ani do roku 2030. Kvůli této závažné krizi v oblasti biologické rozmanitosti je nutné, aby byl rozpočet programu LIFE značně navýšen. EHSV proto vyzývá Radu a Evropský parlament, aby jeho postoje projednaly a zohlednily v dalších debatách o střednědobém finančním plánu.

4. Konkrétní připomínky

4.1. Komise v důvodové zprávě k navrhovanému nařízení opakovaně zdůrazňuje malý rozsah podporovaných projektů, čímž se program LIFE odlišuje například od programu Horizont Evropa. Uvádí, že program LIFE „pomůže občanům, aby přijali opatření na ochranu klimatu a pro své komunity“. Přesně tento přístup, tedy podporu zdola vycházející činnosti ze strany zúčastněných subjektů občanské společnosti, považuje EHSV za nesmírně důležitý a je přesvědčen, že by bylo vhodné jej dále podporovat.

4.2. Přitom však musí zahrnovat mnohem více, než co Komise uvádí v 8. a 10. bodě odůvodnění. Projekty, které přispívají k usnadnění „využití již dostupných technologií“, lze jistě vnímat pozitivně. Úloha „lidí“ však uplatňování vyvinutých postupů dalece přesahuje.

4.3. Neboť podporu při rozvoji – slovy Komise – „nových převratných myšlenek“ a při jejich „šíření a komercializaci“ může poskytnout nejen Evropská rada pro inovace, kterou Komise v návrhu nařízení zmiňuje.

4.4. Mohou ji poskytnout mimo jiné i malé a střední podniky, malá a větší občanská sdružení, odbory, soukromé osoby nebo komunity. A ty již pracují na rozvoji (zčásti velmi jednoduchých) myšlenek, postupů nebo přizpůsobených inovativních technologií, na něž zatím politika/správa ani hlavní proud ekonomiky částečně nepřišly nebo přijít nechtěly.

4.5. Program LIFE by měl přispět tím, že by byl k dispozici jako podpora právě pro tuto úlohu, zvláště když je právě pro tyto nezavedené struktury často velmi obtížné získat podporu pro inovace.

4.6. To bude vysvětleno na dvou příkladech, které lze dobře vztáhnout na nový dílčí program „Přechod na čistou energii“:

4.6.1. Je známo, že budování infrastruktury pro dobíjení elektrických vozidel je důležitý úkol, kterým by se měla zabývat i politika. Občanské iniciativy začínají přemýšlet, že by například bylo možné elektrickou energii, získávanou ve družstevních větrných elektrárnách, využívat přímo a decentralizovaně k provozu společných dobíjecích stanic nebo soukromých stanic ve vlastním domě, v obytné čtvrti nebo na pracovišti. To, co lze často pozorovat u solárních dobíjecích stanic (tedy přístřešků pro automobily vybavených fotovoltaiickým zařízením), by se tak mohlo uplatnit i na větrné elektrárny. Tímto způsobem by pro subjekty občanské společnosti vznikly zcela nové možnosti zapojení, které by byly významné pro regionální hospodářský rozvoj, jakož i pro přijetí nové zásobovací struktury, která má být vytvořena⁽⁸⁾. Tak by mohla být uskutečněna ambice EU postavit „občana do středu“ transformace energetiky. Takové nové myšlenkové přístupy však zpravidla nepocházejí od zavedených subjektů zajišťujících dodávky elektrické energie. Vyžadují počáteční podporu zejména proto, že je často nutné náležitě objasnit právní rámec a podrobné technické otázky. Právě tyto inovace, jež ještě nejsou způsobilé k tomu, aby byly uvedeny na trh, by program LIFE měl bezpodmínečně podporovat.

4.6.2. Totéž platí pro inovativní přístup, který byl rozvinut v polském městě Lapy v Podleském vojvodství, ale nemůže být realizován, jelikož jednoduše nebyly nalezeny žádné finanční prostředky na potřebný hloubkový průzkum. Město, stejně jako řada jiných obcí ve středoevropských a východoevropských zemích, trpí velkým objemem emisí, vznikajících z komunálních systémů blokového vytápění využívajících uhlí. Z výpočtu vyplývá, že by nahrazení uhlí obnovitelnými zdroji energie (např. biomasou) nebo zdroji energie s nižšími emisemi, jako je plyn, vedlo k vyšším spotřebitelským cenám, jež by ve společnosti nebylo možné prosadit. K nižším cenám tepla by pravděpodobně mohlo vést postavení a provoz komunální větrné elektrárny a převádění získané elektrické energie na teplo pomocí tepelných čerpadel. Obci však chybějí prostředky na potřebné předběžné technické a právní posouzení, která jsou pro realizaci takového modelového projektu naprosto nezbytná, a ani z jiných zdrojů zatím nepřichází žádná podpora.

⁽⁸⁾ Stanovisko EHSV Vliv nové bezuhlíkové, decentralizované a digitalizované struktury dodávek energie na pracovní místa a regionální hospodářství (Úř. věst. C 367, 10.10.2018, s. 1).

4.7. EHSV proto vítá skutečnost, že dílčí program „Přechod na čistou energii“ představuje nové zaměření v oblasti „opatření v oblasti klimatu“ programu LIFE a měl by v období 2021–2027 s rozpočtem 1 miliarda EUR tvořit téměř 20 % celkového rozpočtu programu ve výši 5,45 miliardy EUR.

4.8. EHSV se domnívá, že je nezbytné, aby byly pro program LIFE zvoleny co nejjednodušší postupy podávání žádostí a provádění. Vítá skutečnost, že se Komise stále snaží dále omezit byrokratickou zátěž spojenou s předkládáním projektových žádostí a realizací projektů.

4.9. Nové nařízení o programu LIFE zahrnuje výrazně méně omezení než program ve své dnešní podobě, a Komisi tak poskytuje mnohem více volnosti při výběru a financování projektů. EHSV se domnívá, že to povede k výrazně účinnějšímu využívání finančních prostředků.

4.10. Dobré a inovativní projekty by neměly selhávat jen proto, že žadatelé případně nemají dostatek možností spolufinancování. EHSV bere s uspokojením na vědomí, že nové nařízení o programu LIFE již neobsahuje žádný článek, který by vyloučil financování projektů v plném rozsahu (viz staré nařízení, článek 20).

4.11. EHSV rovněž vítá skutečnost, že se program LIFE neustále vyvíjí a že se zdůrazňuje katalytická úloha, kterou by projekty v rámci programu LIFE nebo projekty financované z programu LIFE měly mít. EHSV ovšem není jasné, jak by tato katalytická úloha konkrétně měla vzniknout.

4.12. EHSV si dokáže představit, že Komise vybere určitou část podporovaných projektů, které se zdají obzvláště inovativní, a požádá účastníky projektu, aby v menším navazujícím projektu přesněji popsali okolnosti, které nesou největší zásluhu na úspěchu či neúspěchu projektu. Mnoho inovativních myšlenek (viz odstavec 3.8) v dnešní době neuspěje například kvůli byrokratickým požadavkům nebo chybějícímu či omezujícímu právnímu rámci. Pokud se má politika z projektů financovaných z programu LIFE poučit a vyvodit z nich důsledky, je důležité přesně znát faktory přispívající k jejich úspěchu či neúspěchu.

4.13. V 17. bodě odůvodnění se uvádí, že „informovanost veřejnosti o znečištění ovzduší je vysoká a občané očekávají, že veřejné orgány budou jednat“. To je nesporné a program LIFE k tomu může v budoucnu přispět tím, že budou příslušné zkušenosti vyplývající z projektů převedeny do praktické politiky.

4.14. Úkolem programu LIFE nemůže a nesmí být „zachraňovat situaci“ vzniklou nečinností orgánů. Znečištění ovzduší v Evropě již mohlo být výrazně omezeno, kdyby například a) byly důsledně dodržovány již stanovené limitní hodnoty; b) byla důsledně provedena slíbená internalizace externích nákladů; c) byly zrušeny dotace, které negativně ovlivňují životní prostředí – jak se slibuje už léta.

4.15. Ve 27. bodě odůvodnění jsou proto zcela správně zmíněny také aspekty prosazování předpisů, včetně sledování a povolovacích postupů, kvality inspekce životního prostředí a donucovacích mechanismů. S ohledem na přínos Sítě Evropské unie pro provádění a vymáhání práva v oblasti životního prostředí (IMPEL), Evropské sítě státních zástupců pro životní prostředí (ENPE) a Fóra soudců Evropské unie pro životní prostředí (EUFJE) k těmto cílům je podle článku 12 navrhovaného nařízení vhodné „schválit pro ně udělení grantů bez výzvy k předkládání návrhů“, tedy institucionální financování. EHSV takové financování vítá a zdůrazňuje, že je důležité, aby mohli být relativně nebyrokraticky podporováni i jiní významní sociální aktéři, kteří mohou podporovat politiku EU v oblasti životního prostředí, jak je uvedeno v čl. 10 odst. 5 návrhu nařízení.

V Bruselu dne 18. října 2018.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Luca JAHIER