

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)

COM(2011) 874 final

(2012/C 191/20)

Ordfører: **Pedro NARRO**

Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union besluttede hhv. den 15. december 2011 og den 23. januar 2012 under henvisning til artikel 192 og 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om 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)«

COM(2011) 874 final.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, der vedtog sin udtalelse den 10. april 2012.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 480. plenarforsamling den 25.-26. april 2012, mødet den 25. april 2012, følgende udtalelse med 127 stemmer for, 2 imod og 4 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1 Life er et succesrigt fællesskabsprogram, som igennem de seneste 20 år i samarbejde med andre fonde og initiativer har givet yderst positive resultater. Derfor bør programmet videreføres og udbygges med henblik på en strategisk og sammenhængende styrkelse af miljø- og klimabeskyttelsen i Den Europæiske Union.

1.2 Den foreslåede budgetforhøjelse for Life-programmet (2014-2020) er et godt tegn, men der er stadig et langt stykke vej til en egentlig indarbejdelse af miljøet i de europæiske politikker. EØSU opfordrer de medlemsstater, der befinder sig i en dyb økonomisk krise, til at øge investeringerne i miljø og klima for at dæmpe krisens skadevirkninger.

1.3 Oprettelsen af delprogrammet for klimaindsatsen kan vise sig at være et vigtigt skridt i bestræbelserne på at synliggøre initiativer om modvirkning af og tilpasning til klimaforandringerne. Delprogrammet for klimaindsatsen bør fortsat bidrage til beskyttelse af biodiversiteten og først og fremmest til finansieringen af Natura 2000-nettet dog uden at begrænse andre fondes bidrag, herunder fonde under Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL).

1.4 Iværksættelsen af en ny type store projekter, de såkaldte »integrerede projekter«, bør finde sted, således at man sikrer ngo'er og SMV'ers deltagelse, bevarer kontinuiteten i de »traditionelle projekter« og forbedrer koordineringen mellem nationale og europæiske organer. I denne henseende foreslår EØSU, at Kommissionen i forordningsforslaget indarbejder en klar budgetmæssig adskillelse mellem projekterne, udpeger de kriterier, der anvendes til en geografisk fordeling af integrerede

projekter, og tydeliggør, hvordan de flerårige programmer skal udarbejdes uden at begrænse programmets fleksibilitet.

1.5 EØSU går ind for, at udvælgelsen af projekter sker på grundlag af resultater; ikke geografisk placering. Dog anerkender EØSU, at mange lande i ringe grad deltager i Life-programmet og ikke råder over hverken den nødvendige erfaring eller de nødvendige midler til at deltage aktivt. Her er det afgørende, at Kommissionen tilskynder disse lande til at deltage gennem bedre rådgivning og bedre institutionel koordinering.

1.6 Stigningen i medfinansieringssatserne vedrørende traditionelle og integrerede projekter kan under ingen omstændigheder retfærdiggøre, at moms og fast personale ikke længere betragtes som støtteberettigede udgifter. Ved ikke at omfatte disse udgifter skader man grundlæggende mindre civilsamfundsorganisationer, som yder et meget værdifuldt bidrag, men er i fare for at stå uden for samarbejdet eller kun at deltage i begrænset grad.

1.7 Indførelsen af engangsbeløb er en god måde at forenkle systemet på. EØSU mener, at Kommissionen bør lægge vægt på en forbedring af rådgivningsservicen, en forenkling af de finansielle formularer og indførelsen af en forhåndsevaluering af traditionelle projekter.

1.8 Efter EØSU's mening bør Life-programmets fællesskabskarakter og europæiske merværdi være ufravigelige egenskaber. I denne sammenhæng bør Kommissionen på forhånd tydeliggøre, hvilke midler der vedtages gennem delegerede retsakter, medlemsstaternes rolle i udvalget for Life-programmet samt hvilke beføjelser der tildeles Forvaltningsorganet for Konkurrenceevne og Innovation.

1.9 På trods af Life-programmets betragtelige succes bør Kommissionen gøre yderligere bestræbelser på at fremme kendskabet til programmet og støtte civilsamfundets aktive deltagelse heri. I denne sammenhæng er det afgørende at forbedre kommunikationskanalerne, at øge gennemsigtigheden i udvælgelsen af projekter samt at gøre de europæiske borgere bevidste om den betydning og merværdi, som et fællesskabsinstrument som Life-programmet tilvejebringer.

2. Baggrund

2.1 Den 12. december 2011 udsendte Kommissionen »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af et program for miljø- og klimaindsatsen (Life)«. Den samlede budgetramme for Life-programmet for perioden 2014-2020 er 3 618 mio. euro i løbende priser.

2.2 Life-programmet er en del af Kommissionens forslag til den flerårige finansielle ramme for perioden 2014-2020, som fastlægger Europa 2020-strategiens fremtidige budgetramme og hovedlinjer. Kommissionen har besluttet at betragte miljø- og klimaindsatsen som vigtige bestanddele i alle primære instrumenter og foranstaltninger.

2.3 Siden programmets fødsel i 1992 har Life været en af de vigtigste finansieringskilder for miljøet i EU. Kommissionens nye forordningsforslag efterfølger Europa-Parlamentets og Rådets gældende forordning (EF) nr. 614/2007 af 23. maj 2007 om det finansielle instrument for miljøet (Life+).

2.4 Forslaget til en ny Life-forordning er udformet som et Life-program med to delprogrammer: et for miljø og et for klimaindsatsen. Delprogrammet for miljø omfatter tre prioriterede områder: 1. biodiversitet, 2. miljø og ressourceeffektivitet samt 3. miljøforvaltning og -information.

2.5 Delprogrammet for miljø tildeles 2 713,5 mio. euro. Halvdelen af de ressourcer, der er sat af til projektstøtte gennem konkrete tiltag, går til støtte til natur og biodiversitet. Delprogrammet for klimaindsatsen har et budget på 904,5 mio. euro og består af tre specifikke prioriterede områder: modvirkning af klimaændringer, tilpasning til klimaændringer samt forvaltning og information vedrørende klima.

2.6 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg har altid understreget Life-programmets store betydning for udviklingen og udformningen af EU's miljøpolitik. EØSU har i sine seneste tre udtalelser om Life-programmet fremhævet programmets værdifulde, men dog begrænsede bidrag til beskyttelsen af det europæiske miljø⁽¹⁾.

⁽¹⁾ EUT C 80 af 30.3.2004, s. 57, EUT C 255 af 14.10.2005, s. 52 og EUT C 132 af 3.5.2011, s. 75.

3. Generelle bemærkninger

3.1 Budget

3.1.1 Life-programmets budget i forslaget til den flerårige finansielle ramme udgør en betydelig stigning i forhold til de midler, programmet blev tildelt for perioden 2007-2013. Life går fra at modtage 2 143 til 3 200 mio. euro i 2011-priser (3 618 mio. i løbende priser). Delprogrammet for miljø modtager 2 713,5 mio. euro (halvdelen til aktiviteter inden for biodiversitet og natur), og delprogrammet for klimaindsatsen 904,5 mio. euro.

3.1.2 De foreslåede midler udgør 0,3 % af det samlede EU-budget. Forhøjelsen af budgettet er et positivt tegn i forbindelse med de miljømæssige bekymringer, men det bør også undersøges, hvordan den økonomiske krise påvirker finansieringsmulighederne for private organisationer og lokalforvaltninger, særligt vedrørende omfattende projekter, der har et større behov for finansiering. Under alle omstændigheder understreger EØSU behovet for at investere i miljø- og klimabeskyttelse for at dæmpe krisens indvirkning og påpeger, at finansieringen af Life-programmet ikke bør gå ud over andre fonde, som også potentielt kan operere på samme områder, såsom ELFUL og strukturfondene.

3.1.3 Kommissionen bør vie særlig opmærksomhed til behovet for yderligere finansiering til gennemførelse af aktiviteter inden for kommunikation, formidling og overførsel af specialviden. Øremærket finansiering til rådgivnings- og uddannelsesaktiviteter vil både bidrage til at forenkle programmets forvaltning og navnlig til at øge programmets effektivitet og optimere dets ressourcer.

3.2 Forslagets vigtigste nye elementer

3.2.1 Efter høringen af interessenter og gennemførelse af konsekvensanalyser har Kommissionen besluttet at indføre tre større ændringer i de gældende bestemmelser med henblik på at forbedre strukturen, forenkle gennemførelsen, øge fleksibiliteten og tydeliggøre målsætningerne og strategierne. Ændringerne er som følger:

- 1) Mere specifikke prioriteter.
- 2) To delprogrammer: miljø og klimaindsatsen.
- 3) En ny type projekter: »integrerede projekter«.

3.3 Fastlæggelse af prioriteter

3.3.1 Et af de mest omdiskuterede spørgsmål i Kommissionens forudgående høring handlede om, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at fastlægge definerede prioriteter for det nye program. Kommissionen har fornuftigt nok afvist at opstille faste årlige prioriteter, hvilket kunne forhindre ansøgerne i at planlægge, udarbejde og præsentere forslagene. Endelig har Kommissionen valgt, dog uden at give præcise oplysninger herom, at udarbejde arbejdsprogrammer for mindst to år i samarbejde med

medlemsstaterne. På nuværende tidspunkt er EØSU ikke i stand til at behandle spørgsmålet om arbejdsplaner, da forordningsforslaget, som er genstand for denne udtalelse, ikke indeholder præcise oplysninger herom. På trods af manglende oplysninger bør fastlæggelsen af arbejdsprogrammet ske i overensstemmelse med Life-programmets natur, både hvad angår fleksibilitet og tilpasning til forandringer.

3.3.2 EØSU bifalder, at man koncentrerer bestræbelserne om specifikke politiske prioriteter og aktivitetsområder, der har relevans for miljøet og klimaet. Kommissionen bør udsende flere oplysninger om udformningen af udvalget for Life-programmet, reformen af de nationale kontaktpunkter og anvendelsen af de delegerede retsakter til fastsættelse af kriterier for udvælgelse af projekter og geografisk balance i forbindelse med integrerede projekter.

3.4 Delprogrammet for klimaindsatsen

3.4.1 Oprettelsen af et særligt delprogram, der skal behandle spørgsmål vedrørende klima og de tre prioriteter (modvirkning, tilpasning og forvaltning), bør virke som drivkraft til at forbedre gennemførelsen af EU-lovgivningen på klimaområdet, styrke forvaltningen og konsolidere nye netværk og platforme. Det nye delprogram er afgørende for at nå målene i Europa 2020-strategien ⁽²⁾ og i »Køreplan for omstilling til en konkurrencedygtig lavemissionsøkonomi i 2050« ⁽³⁾.

3.4.2 På trods af et begrænset budget bør det nye delprogram koncentrere sig om en række specifikke mål, der kan forbedre lokalkendskabet til klimaspørgsmål og gøre denne prioritet til en integreret del af de samlede fællesskabsinstrumenter og -foranstaltninger. Synergierne mellem miljø- og klimamålene er åbenlyse. Som Kommissionen påpeger i sit forordningsforslag, kan miljøprojekter indfri flere målsætninger.

3.4.3 Efter EØSU's mening virker beslutningen om at give højere status til det tidligere tematiske delområde for klimaændringer under Life+-miljøpolitik og -forvaltning rettidig og på sin plads. Det handler ikke kun om at forøge emnets synlighed, men også om at forstå dets strategiske og tværfaglige værdi.

3.5 Integrerede projekter

3.5.1 Et integreret projekt er et traditionelt Life-projekt, som dækker et territorielt område, der er større end en region, og hvor ansøgeren forsøger at skabe den nødvendige kapacitet til at forvalte en specifik sektor gennem mobilisering af Life-midler og andre midler fra EU, medlemsstaterne, regionerne og den private sektor.

3.5.2 Overordnet set drejer det sig om projekter af et stort omfang (5-10 mio. euro i EU-medfinansiering), der har til formål at løse miljøproblemer og forbedre anvendelsen og indarbejdelsen af miljøområdet i andre politikker. De prioriterede indsatsområder er hensigtsmæssige (Natura 2000-nettet, vand, luft, affald), selv om Kommissionen dog ikke bør udelukke visse traditionelle projekter, som har tilvejebragt adskillige fordele med minimale omkostninger. De integrerede projekter bidrager med en ny bredspektret forvaltningsmekanisme inden for gennemførelse af miljø- og klimalovgivning, men der er også opstået begrundet tvivl om, hvorvidt de i praksis betyder en mere kompleks forvaltning og flere koordineringsvanskeligheder mellem de fonde, der opererer sideløbende.

3.5.3 De integrerede projekter vil være underlagt en geografisk fordeling, som endnu ikke er fastlagt. Ved hjælp af delegerede retsakter vil Kommissionen etablere geografiske kriterier, men det ville være positivt, hvis man i grundforordningen indførte nogle grundlæggende vejledninger til, hvordan man kan tilskynde de lande, der traditionelt set ikke er aktive inden for Life, til at øge deres deltagelse i programmet. Hertil er det nødvendigt at yde bedre vejledning til disse lande og forbedre koordineringen med de relevante nationale myndigheder. EØSU mener, at man i udvælgelsen af et integreret projekt bør vægte resultater over geografiske kriterier eller lignende. Den øgede medfinansiering på op til 80 % af de støtteberettigede udgifter er muligvis ikke tilstrækkelig til at støtte de offentlige og private aktørers deltagelse i en krisetid, hvor det er yderst vanskeligt at skaffe de nødvendige midler til så ambitiøse projekter.

3.5.4 De integrerede projekter bør i højere grad inddrage civilsamfundsorganisationer for at fremme udviklingen og anvendelsen af projekterne i området, hvormed man undgår, at de udelukkende fungerer som instrumenter, der styres af forvaltningerne. Det er afgørende at fremme civilsamfundsorganisationernes deltagelse og fremme etableringen af netværk, der muliggør udveksling af god praksis og specialviden mellem dets medlemmer.

4. Særlige bemærkninger

4.1 Forenkling

4.1.1 Kommissionen lægger vægt på en større forenkling gennem en universel fastsættelse af faste satser og engangsbetøb. Dette er et positivt skridt, der kan fjerne unødvendige bureaukratiske byrder.

4.1.2 Dog er EØSU imod forslaget om, at de støtteberettigede udgifter ikke skal omfatte moms eller udgifter til fast personale (overordnet set udgør disse udgifter ca. 30 %). Hvis man ikke tager de nævnte udgifter i betragtning, vil man blot øge vanskelighederne for projekter, der hovedsageligt udvikles af de mindste civilsamfundsaktører eller i lokalsamfundene. Forenklingen bør bestå i en væsentlig ændring af formularerne, en bedre rådgivning i udarbejdelsesfasen, fleksibilitet i de efterfølgende budgetmæssige ændringer samt en forudgående evalueringsskærm (screening). EØSU mener, at visse forenklingmidler,

⁽²⁾ COM(2010) 2020 final.

⁽³⁾ COM(2011) 112 final.

som er udtænkt med henblik på de integrerede projekter, også bør anvendes i forbindelse med de traditionelle projekter, f.eks. iværksættelse af en todelt projektudvælgelsesproces.

4.1.3 Forordningsforslaget vil medføre en væsentlig forbedring af samspillet mellem de finansielle instrumenter, jf. den problematiske udformning af den nuværende artikel 9. EØSU er enig i princippet om, at Life-programmet bør supplere andre EU-finansieringsprogrammer (Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne, Horisont 2020, etc.) og forbedre koordineringen med disse med henblik på at undgå dobbelt finansiering.

4.1.4 De nye tiltag til forenkling af driften og forvaltningen af programmet bør ledsages af en øget gennemsigtighed i projektudvælgelseskriterierne og en styrkelse af de nuværende instrumenter, der rådgiver og oplyser mulige støttemodtagere.

4.2 EU's fokus/aktiviteter uden for Unionen

4.2.1 De nationale tildelinger (art. 6 i den nuværende forordning) bliver udelukkende erstattet af endnu ubestemte kriterier om den geografiske balance for de integrerede projekter. De nationale tildelinger gav ikke de forventede resultater og tilskyndede ikke de mindste medlemsstater eller medlemsstater med ringe erfaring inden for forvaltning af disse midler til at deltage. Det virker desuden logisk at gå væk fra de nationale tildelinger, hvilket kompenseres af Kommissionen ved hjælp af geografiske kriterier for projekter af mere omfattende karakter (integrerede projekter). På nuværende tidspunkt er Italien, Tyskland og Spanien de største støttemodtagere, men lande med mindre erfaring eller ringe tekniske færdigheder bør aktivt tilskyndes til at deltage.

4.2.2 Udvidelsen af Life-programmets geografiske område synes hensigtsmæssig, men den bør ikke ødelægge programmets fællesskabsretlige karakter. Undtagelserne fra reglen bør begrænse sig til få tilfælde inden for særlige områder, såsom marine arter, vandrende bestande eller det internationale samarbejde mellem organisationer. EØSU bakker op om, at mindst 15 % af programmets budget anvendes til projekter af tværnational karakter.

4.2.3 Indtil nu har Kommissionen alene stået for forvaltningen af Life-programmet. Dog står det ikke klart i den nye forordning, hvilken rolle forvaltningsorganerne, særligt Forvaltningsorganet for Konkurrenceevne og Innovation, vil få i forbindelse med de traditionelle projekter. I denne sammenhæng er det relevant at spørge Kommissionen om, hvilke kompetencer forvaltningsorganerne vil få ifm. projektudvælgelsen, og hvilke instrumenter man vil anvende til at styrke de nationale kontaktpunkter.

4.3 Natura 2000-nettet

4.3.1 Life-programmets bidrag til finansieringen af Natura 2000-nettets udvikling er en prioritet, der har givet betydelige resultater. I den næste programmeringsperiode bør Life-programmet fortsætte sit bidrag til en større accept af Natura 2000-nettet blandt lokale myndigheder og forvaltninger. Hertil er det vigtigt, at Life-programmet medvirker til at konsolidere fælleskriterier inden for forvaltning og administration i Natura 2000-områderne. Denne opgave bør udføres under Kommissionens øjne og fokusere på lande, hvor gennemførelsen er sket for nylig.

4.4 Medfinansiering

4.4.1 Den maksimale medfinansieringssats for Life-projekterne er 70 % af de støtteberettigede udgifter i forhold til den tidligere sats på 50 %. De integrerede projekter har mulighed for at opnå en medfinansiering på 80 %, hvilket også gør sig gældende for specifikke projekter, der støtter særlige behov i forbindelse med udviklingen og gennemførelsen af EU-politikker eller -lovgivning, med projekternes strategiske værdi for øje. Stigningen i medfinansiering sker med henblik på at kompensere for udelukkelsen af visse udgifter af stor betydning, som indtil nu har været støtteberettigede, såsom moms og udgifter til fast personale. I den nuværende programmeringsperiode har nogle projekter inden for biodiversitet dog allerede modtaget 75 % i medfinansiering. Derfor ville det være hensigtsmæssigt, at Kommissionen undersøger, om medfinansieringen er tilstrækkelig til at kompensere for dette, eller om man bør fastlægge en fast medfinansieringssats frem for en maksimal sats.

4.5 Økoinnovation

4.5.1 I den nuværende programmeringsperiode har størstedelen af projekterne inden for miljøpolitik og -forvaltning fokuseret på anvendelsen af forretningsgange eller innovative forvaltningsmetoder. Konsekvensanalysen viser store fremskridt inden for økoinnovation. På trods af dette foreslår Kommissionen, at man begrænser den private innovation, da andre specifikke redskaber, såsom Horisont 2020, allerede tager sig af dette område.

4.6 Støtte til inddragelse af SMV'er og ngo'er

4.6.1 Med Life-programmets nye udformning forlader man den klare bottom-up-tilgang og satser i stedet på en fleksibel top-down-tilgang. Resultatet af dette stilskifte er udviklingen af de integrerede projekter. EØSU afviser ikke Kommissionens nye tilgang, men vil gerne understrege betydningen af at støtte projekter, der udvikles på lokalt eller regionalt plan, som inddrager mindre virksomheder og ngo'er, og som kan producere store resultater med få omkostninger.

4.6.2 EØSU bakker op om, at projekter under Life-programmet bør fremme brugen af grønne offentlige indkøb.

4.7 Finansiering af ngo'er på miljøområdet

4.7.1 Kommissionen anvender Life-programmet til at finansiere de ngo'er på miljøområdet, som deltager i den europæiske beslutningsproces. Historisk set har ca. 30 organisationer modtaget støtte fra fonden med meget positive resultater, ifølge Kommissionens evaluering. I denne sammenhæng bifalder EØSU disse organisationers arbejde, men det ville være hensigtsmæssigt at ændre udvælgelseskriterierne for tildeling af midler, således at andre organisationer, der yder et vigtigt bidrag til miljøet og klimaet, også kan opnå støtte.

Bruxelles, den 25. april 2012

Staffan NILSSON
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
