Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de vaststelling van een programma voor het milieu en klimaatactie (LIFE)

(COM(2011) 874 final)

(2012/C 191/20)

Rapporteur: **Pedro NARRO**

Op respectievelijk 15 december 2011 en 23 januari 2012 hebben het Europees Parlement en de Raad overeenkomstig de artikelen 192 en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de vaststelling van een programma voor het milieu en klimaatactie (LIFE)

COM(2011) 874 definitief.

De gespecialiseerde afdeling Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 10 april 2012 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 april 2012 gehouden 480e zitting (vergadering van 25 april) onderstaand advies met 127 stemmen vóór en 2 tegen, bij 4 onthoudingen, goedgekeurd.

1. **Conclusies en aanbevelingen**

1.1 Het LIFE-programma is een succesvol EU-programma dat samen met andere fondsen en initiatieven in de afgelopen twintig jaar zeer goede resultaten heeft opgeleverd. Met het oog op een strategische en samenhangende bescherming van het milieu en het klimaat in de EU moet het daarom behouden en versterkt worden.

1.2 Het is een positief signaal dat voor het LIFE-programma (2014-2020) een hogere begroting wordt voorgesteld, maar er is nog veel werk nodig voordat het milieu goed is ingebed in de Europese beleidsmaatregelen. De lidstaten, die een ernstige economische crisis doormaken, zouden gedecideerd moeten kiezen voor milieu- en klimaatinvesteringen om de gevolgen van de crisis zo enigszins op te vangen.

1.3 Het subprogramma Klimaatactie kan ertoe leiden dat adaptatie- en mitigatiemaatregelen meer aandacht krijgen. Het subprogramma Milieu moet blijven bijdragen aan de bescherming van de biodiversiteit en – vooral – aan de financiering van het Natura 2000-netwerk, al mag dat niet ten koste gaan van de bijdragen uit andere fondsen, zoals het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO).

1.4 Bij de invoering van een nieuw soort grootschalige projecten, de „geïntegreerde projecten", moet gezorgd worden voor de deelname van ngo's en het midden- en kleinbedrijf, dient de continuïteit van de „traditionele" projecten te worden gewaarborgd en moet de coördinatie tussen nationale en EU-organen worden verbeterd. Wat dit betreft zou de Commissie in haar verordeningsvoorstel duidelijk moeten aangeven hoe de begrotingsmiddelen over beide soorten projecten worden verdeeld, aan de hand van welke criteria de geïntegreerde projecten geografisch gespreid worden en hoe de meerjarenprogramma's zullen worden uitgewerkt zonder de flexibiliteit van het programma geweld aan te doen.

1.5 Het EESC is er voorstander van dat de projecten niet aan de hand van geografische selectiecriteria, maar op basis van verdienste worden verdeeld. Veel landen nemen echter nauwelijks actief deel aan het Life-programma omdat ze daarvoor de ervaring en de middelen missen. Met betere advisering en een betere institutionele coördinatie dient de Commissie hier absoluut verandering in te brengen.

1.6 Het hogere medefinancieringspercentage voor de traditionele en geïntegreerde projecten mag beslist geen reden zijn om de BTW en het vaste personeel niet langer als subsidiabele kosten te beschouwen. Dat zou namelijk zeer negatief kunnen uitpakken voor kleine organisaties van het maatschappelijk middenveld, die uiterst belangrijke bijdragen leveren maar hun deelname zouden kunnen staken of beperken.

1.7 De invoering van forfaitaire bedragen is een goede vereenvoudigende maatregel. De aandacht van de Commissie zou moeten uitgaan naar de verbetering van de adviesdiensten, de vereenvoudiging van de financiële formulieren en de invoering van een voorafgaande beoordelingsfase voor de traditionele projecten.

1.8 Het communautaire karakter en de toegevoegde Europese waarde van het LIFE-programma dienen behouden te blijven. Wat dit aangaat zou de Commissie van tevoren alvast duidelijk moeten maken welke maatregelen door middel van gedelegeerde handelingen genomen zullen worden, welke rol voor de lidstaten in het LIFE-comité is weggelegd en welke nieuwe bevoegdheden het Uitvoerend Agentschap voor concurrentievermogen en innovatie krijgt.

1.9 Ondanks het grote succes van het LIFE-programma dient de Commissie met extra maatregelen de bekendheid van het programma te vergroten en het maatschappelijk middenveld tot grotere deelname aan te zetten. In dit verband moeten de manieren waarop er publiciteit over wordt gemaakt verbeterd te worden, dient de selectie van de projecten transparanter te worden en moet de Europese burger worden doordrongen van het belang van een EU-instrument als het LIFE-programma en van de toegevoegde waarde die het heeft voor de samenleving.

2. **Achtergrond**

2.1 Op 12 december 2011 publiceerde de Europese Commissie het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de vaststelling van een programma voor het milieu en klimaatactie (LIFE) Het totale budget voor het LIFE-programma voor de periode 2014-2020 bedraagt, uitgedrukt in lopende prijzen, 3 618 miljoen euro.

2.2 Het LIFE-programma maakt deel uit van het voorstel van de Commissie over het meerjarig financieel kader (MFK) voor 2014-2020, waarin het begrotingskader en de belangrijkste richtsnoeren voor de Europa 2020-strategie zijn vastgelegd. De Commissie heeft besloten om het milieu en klimaatactie als vaste onderdelen van alle belangrijke instrumenten en maatregelen te beschouwen.

2.3 Sinds het LIFE-programma in 1992 in het leven werd geroepen is het voor de EU steeds een van de belangrijkste bronnen voor milieufinanciering geweest. De voorgestelde verordening moet in de plaats komen van Verordening (EG) nr. 614/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 mei 2007 betreffende het financieringsinstrument voor het milieu (LIFE+).

2.4 Het voorstel voor een nieuwe LIFE-verordening is ontworpen als een LIFE-programma met twee subprogramma's: een voor milieu en een voor klimaatactie. Het subprogramma Milieu heeft drie prioritaire gebieden:1. Biodiversiteit, 2. Milieu en efficiënt hulpbronnengebruik en 3. Milieugovernance en informatie.

2.5 Voor het subprogramma Milieu wordt 2 713,5 miljoen euro uitgetrokken. De helft van de middelen die bestemd zijn voor projecten die via subsidies voor het uitvoeren van acties worden gefinancierd, gaat naar steun voor natuur- en biodiversiteitsbehoud.. 904,5 miljoen euro wordt toegewezen aan het subprogramma Klimaatactie, dat uit drie prioritaire gebieden bestaat: Matiging van de klimaatverandering, Aanpassing aan de klimaatverandering en Klimaatgovernance en informatie.

2.6 Het EESC heeft altijd benadrukt hoe belangrijk het LIFE-programma is voor de ontwikkeling en vormgeving van het milieubeleid van de EU. In zijn laatste drie adviezen over het LIFE-programma heeft het EESC eens te meer de waardevolle, zij het beperkte bijdrage van dit programma aan de bescherming van het Europese milieu onderstreept ([1]).

([1]) CESE, (PB C 80 van 30-3-2004, blz. 57); CESE, (PB C 255 van 14-10-2005, blz. 52); CESE, (PB C 132 van 3.5.2011, blz. 75).

3. **Algemene opmerkingen**

3.1 *Begroting*

3.1.1 De begroting voor het LIFE-programma in het voorstel voor een meerjarig financieel kader houdt een aanzienlijke toename in van de fondsen die in de periode 2007-2013 werden toegekend. Het LIFE-programma gaat van 2 143 naar 3 200 miljoen euro uitgedrukt in prijzen van 2011 (3 618 miljoen uitgedrukt in lopende prijzen). Het subprogramma Milieu krijgt 2 713 miljoen euro (de helft voor acties op het gebied van biodiversiteit en natuur), en Klimaatactie 904,5 miljoen euro.

3.1.2 De voorziene fondsen vormen ongeveer 0,3 % van de gehele Europese begroting. Het verhogen van de begroting is een positief signaal voor de milieuproblematiek, hoewel nog onderzocht moet worden welke invloed de economische crisis heeft op de financieringsmogelijkheden van privé-instellingen en lokale overheden, vooral voor grote projecten die sterker van fondsen afhankelijk zijn. In elk geval benadrukt het EESC dat het nodig is om te kiezen voor de bescherming van het milieu en het klimaat om de gevolgen van de crisis te beperken, en wijst het erop dat de financiering van het LIFE-programma niet ten koste mag gaan van andere fondsen die eventueel hetzelfde gebied bestrijken, zoals ELFPO of de Structuurfondsen.

3.1.3 De Commissie moet eerst en vooral aandacht besteden aan de behoefte aan bijkomende financiering voor communicatie, verspreiding en overbrenging van kennis. De specifieke financiering voor advies en opleiding zou er niet alleen voor zorgen dat het beheer van het programma eenvoudiger wordt, maar vooral dat de doeltreffendheid ervan toeneemt en de middelen geoptimaliseerd worden.

3.2 *De belangrijkste nieuwe bepalingen van het voorstel*

3.2.1 Na raadpleging van de betrokken partijen en beoordelingen van de effecten heeft de Commissie besloten om drie belangrijke veranderingen door te voeren in de huidige regelgeving om de structuur te verbeteren, de toepassing te vereenvoudigen, de flexibiliteit te verhogen en de doelstellingen en strategieën helderder te bepalen. Die veranderingen zijn:

1) meer specifieke prioriteiten,

2) twee subprogramma's: milieu en klimaatactie,

3) een nieuw type projecten: „geïntegreerde projecten".

3.3 *Het vaststellen van prioriteiten*

3.3.1 Een van de meest besproken kwesties tijdens de voorafgaande raadplegingen door de Europese Commissie was de wenselijkheid van het vaststellen van prioriteiten voor het nieuwe programma. De Commissie heeft terecht afgezien van het vaststellen van vaste jaarlijkse prioriteiten, die de aanvragers zouden kunnen hinderen bij het correct plannen, voorbereiden en indienen van de voorstellen. Uiteindelijk heeft de Commissie,

echter zonder precieze informatie te geven, haar voorkeur uitgesproken voor het uitwerken, in samenwerking met de lidstaten, van werkprogramma's van minstens twee jaar. Het EESC kan zich vooralsnog niet uitspreken over de werkplannen, omdat er hierover geen precieze informatie staat in het voorstel voor een verordening waarop dit advies betrekking heeft. Ondanks het gebrek aan gegevens moet bij het vaststellen van de werkprogramma's rekening gehouden worden met de essentie van het LIFE-programma wat flexibiliteit en aanpassing aan verandering betreft.

3.3.2 Het EESC stemt ermee in dat de inspanningen gericht worden op bepaalde beleidsprioriteiten en op activiteiten op het vlak van milieu en klimaat. De Commissie moet meer informatie geven over de werking van het comité van het LIFE-programma, de hervorming van de nationale contactpunten en het gebruik van de gedelegeerde handelingen om criteria vast te leggen voor de subsidiabiliteit van projecten en voor het geografisch evenwicht in het geval van geïntegreerde projecten.

3.4 *Subprogramma Klimaatactie*

3.4.1 Het creëren van een specifiek subprogramma voor klimaatkwesties en de drie prioriteiten daarvan (matiging, aanpassing en governance) moet een betere tenuitvoerlegging van de klimaatwetgeving van de EU, een sterkere governance en het vormen van nieuwe netwerken en platforms bevorderen. Het nieuwe subprogramma is essentieel om de doelstellingen van de Europa 2020-strategie ([2]) en van de Routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050 ([3]) te verwezenlijken.

3.4.2 Het nieuwe subprogramma moet zich, ondanks beperkte financiering, concentreren op een reeks specifieke doelstellingen om de kennis over klimaatkwesties te verbeteren; deze prioriteit moet geïntegreerd worden in het geheel van communautaire instrumenten en maatregelen. De synergieën tussen de milieu- en klimaatdoelstellingen zijn evident. Zoals de Europese Commissie in haar voorstel voor een verordening aangeeft, kunnen de projecten op het vlak van het klimaat diverse doelen dienen.

3.4.3 Volgens het EESC is de beslissing om het vroegere thematische onderdeel „klimaatverandering" van het LIFE+-onderdeel Milieubeleid en Bestuur op te waarderen gepast en terecht. Het is niet alleen een kwestie van het verbeteren van de zichtbaarheid; het gaat er ook om de strategische en multidisciplinaire betekenis ervan op waarde te schatten.

3.5 *Geïntegreerde projecten*

3.5.1 Een geïntegreerd project is een traditioneel LIFE-project dat een gebied bestrijkt dat groter is dan een regio, waarin de aanvrager de nodige capaciteit wil genereren om een specifieke sector te beheren door middel van financiering uit het LIFE-programma, maar ook uit andere EU-fondsen, nationale of regionale fondsen, dan wel particuliere fondsen.

([2]) COM(2010) 2020 final.
([3]) COM(2011) 112 final.

3.5.2 In het algemeen gaat het om grote projecten (5-10 miljoen euro communautaire cofinanciering) met als doel het oplossen van milieuproblemen en een betere integratie van het milieu in andere beleidsterreinen. De prioritaire actiegebieden zijn de juiste (Natura 2000-netwerk, water, lucht, afval, enz.), hoewel de Commissie de rol niet zou mogen verwaarlozen van enkele traditionele projecten die met minimale kosten tal van voordelen hebben opgeleverd. De geïntegreerde projecten vormen een nieuw multifunctioneel uitvoeringsmechanisme bij de tenuitvoerlegging van de milieu- en klimaatwetgeving, maar er zijn gerede twijfels of ze in de praktijk niet zullen leiden tot een complexer beheer en tot een moeilijkere coördinatie van de verschillende fondsen die gelijktijdig worden aangesproken.

3.5.3 De geïntegreerde projecten zullen op een nog nader te bepalen manier geografisch worden gespreid. De Commissie zal door middel van gedelegeerde handelingen geografische criteria vaststellen, maar het zou een goede zaak zijn als in de basisverordening alvast in grote lijnen wordt aangegeven hoe landen die traditioneel op het vlak van LIFE weinig actief zijn ertoe kunnen worden aangezet om deel te nemen aan het programma. Daarom is het noodzakelijk die landen beter de adviseren en de samenwerking met de bevoegde nationale instellingen te verbeteren. Het Comité is van mening dat bij het selecteren van een geïntegreerd project verdienstelijkheidscriteria zwaarder moeten wegen dan geografische of soortgelijke criteria. Het verhogen van de cofinanciering tot 80 % van de in aanmerking komende kosten is misschien niet voldoende om de deelname van overheids- en privé-instellingen te bevorderen in tijden van crisis, waarin het erg moeilijk is om de nodige middelen te mobiliseren voor zeer ambitieuze projecten.

3.5.4 Om de ontwikkeling en praktische uitvoering van geïntegreerde projecten te vergemakkelijken moeten de organisaties van het maatschappelijke middenveld er meer betrokken worden. Zo wordt vermeden dat de projecten uitsluitend instrumenten worden in handen van de overheden. Het is essentieel dat de deelname van organisaties van het maatschappelijke middenveld verbeterd wordt en een impuls wordt gegeven aan de oprichting van netwerken met behulp waarvan goede praktijken en kennis kunnen worden uitgewisseld.

4. **Specifieke opmerkingen**

4.1 *Vereenvoudiging*

4.1.1 De Commissie benadrukt dat de algemene invoering van vaste tarieven en forfaitaire bedragen zorgt voor een grotere vereenvoudiging. Deze maatregel is positief en kan onnodige bureaucratie vermijden.

4.1.2 Toch kan het EESC niet akkoord gaan met het voorstel om de btw of de kosten voor vast personeel (over het algemeen bedragen deze kosten ongeveer 30 %). voortaan niet meer onder de subsidiabele kosten te laten vallen. Op die manier krijgen kleine of lokale organisaties van het maatschappelijke middenveld het nog moeilijker om projecten te ontwikkelen. De vereenvoudiging moet gebaseerd zijn op een aanzienlijke wijziging van de formulieren, een betere advisering tijdens de opstelling, flexibiliteit bij begrotingswijzigingen achteraf en een voorafgaande beoordelingsfase (screening). Volgens het EESC moeten

enkele specifiek voor de geïntegreerde projecten uitgewerkte vereenvoudigingsmaatregelen, bijvoorbeeld het instellen van twee fases voor het selecteren van de projecten, ook gaan gelden voor de traditionele projecten.

4.1.3 Het voorstel voor een verordening verbetert de complementariteit tussen de financieringsinstrumenten aanzienlijk in vergelijking met het huidige onduidelijke artikel 9. Het EESC is het eens met het beginsel dat het LIFE-programma de andere financieringsprogramma's van de Unie moet aanvullen (Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, Cohesiefonds, Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling, Horizon 2020, enz.). Zo wordt de coördinatie tussen de programma's verbeterd en wordt dubbele financiering voorkomen.

4.1.4 Naast de nieuwe maatregelen voor een eenvoudigere werking en een eenvoudiger beheer van het programma, moet ook gezorgd worden voor transparantere selectiecriteria voor projecten en voor een versterking van de bestaande instrumenten voor het adviseren en begeleiden van mogelijke begunstigden.

4.2 *Communautaire benadering / activiteiten buiten de EU*

4.2.1 Het afschaffen van indicatieve nationale toewijzingen (artikel 6 van de huidige verordening) zal voor de genoemde geïntegreerde projecten slechts leiden tot nog nader te bepalen criteria voor geografisch evenwicht De nationale toewijzingen gaven niet het verhoopte resultaat en motiveerden de kleinste of de in het beheer van deze middelen minst ervaren lidstaten niet. De afschaffing lijkt logisch en wordt door de Commissie gecompenseerd door geografische criteria voor grote projecten (geïntegreerde projecten). Momenteel zijn Italië, Duitsland en Spanje de grootste begunstigden, maar de deelname van de landen met de minste ervaring of technische voorbereiding moet actief gestimuleerd worden.

4.2.2 De uitbreiding van de geografische reikwijdte van het LIFE-programma is goed, maar mag de communautaire aard van het LIFE-programma niet aantasten. De uitzonderingen op de algemene regel moeten beperkt worden tot enkele bepaalde gevallen op specifieke gebieden, zoals mariene of migrerende soorten of de internationale samenwerking tussen organisaties. Het EESC ondersteunt de maatregel dat minstens 15 % van de begroting van het programma via projecten van transnationale moet worden gekanaliseerd.

4.2.3 Tot nu toe heeft de Commissie het beheer van het LIFE-programma volledig op zich genomen. Toch is in het nieuwe voorstel de rol van de uitvoerende agentschappen niet duidelijk, en in het bijzonder de rol van het Uitvoerend Agentschap voor concurrentievermogen en innovatie in het kader van de traditionele projecten. In die zin is het belangrijk aan de Europese Commissie te vragen wat de bevoegdheden zullen zijn van het Uitvoerend Agentschap bij de selectie van de projecten en welke instrumenten gebruikt zullen worden om de nationale contactpunten te versterken.

4.3 *Natura 2000-netwerk*

4.3.1 De bijdrage van het LIFE-programma aan de financiering van de ontwikkeling van het Natura 2000-netwerk is een prioriteit die opmerkelijke resultaten heeft opgeleverd. In de volgende periode moet het LIFE-programma blijven bijdragen aan het verbeteren van het gebruik van het Natura 2000-netwerk door de lokale actoren en de autoriteiten. Daarom is het van prioritair belang dat het LIFE-programma bijdraagt tot het vaststellen van gemeenschappelijke criteria voor beheer en de administratie van de Natura 2000-gebieden. Deze taak moet gecoördineerd worden door de Europese Commissie en de focus moet gelegd worden op die landen waar de invoering het meest recent is.

4.4 *Cofinanciering*

4.4.1 Het maximale financieringspercentage voor de LIFE-projecten zal 70 % zijn van de in aanmerking komende kosten, terwijl dat vroeger 50 % was. In het geval van de geïntegreerde projecten kan dat oplopen tot 80 %, en dat percentage kan ook van toepassing zijn op specifieke projecten waarmee wordt tegemoetgekomen aan bepaalde behoeften met betrekking tot de ontwikkeling en de tenuitvoerlegging van beleid of wetgeving van de EU, rekening houdend met hun strategische waarde. Die verhoging van de cofinanciering gebeurt ter compensatie van het niet voor subsidiëring in aanmerking komen van bepaalde zeer aanzienlijke kosten die daar tot op heden wel voor in aanmerking kwamen, zoals btw of kosten voor vast personeel. Toch werd in de huidige periode aan enkele projecten op het gebied van biodiversiteit al een cofinanciering toegekend van 75 %. Daarom is het wenselijk dat de Commissie analyseert of deze cofinanciering voldoende is als compensatie of dat juist een vast percentage voor cofinanciering moet vastgesteld worden in plaats van een maximum.

4.5 *Eco-innovatie*

4.5.1 In de huidige periode had een belangrijk deel van de projecten voor milieubeleid en -governance betrekking op innovatieve managements- of bedrijfsvoeringsmethoden. De vooruitgang op het vlak van eco-innovatie werd zeer positief gewaardeerd bij de effectbeoordeling. Desondanks stelt de Commissie voor de particuliere innovatie te beperken omdat andere specifieke instrumenten zoals Horizon 2020 a priori dezelfde taak op zich nemen.

4.6 *Bevorderen van de deelname van het midden- en kleinbedrijf en van ngo's*

4.6.1 Het nieuwe ontwerp van het LIFE-programma stapt af van de *bottom-up*-benadering en kiest voor een flexibele top-downbenadering. Het gevolg van deze zienswijze is het ontstaan van de geïntegreerde projecten. Het EESC wijst de nieuwe benaderingswijze van de Commissie niet af, maar legt nadruk op het belang van het bevorderen van projecten die op lokaal of regionaal niveau ontwikkeld worden met kleine ondernemingen of ngo's, maar die met minimale kosten grote resultaten kunnen opleveren.

4.6.2 Het EESC vindt het een goede zaak dat de door het LIFE-programma gefinancierde projecten daadwerkelijk het gebruik van groene overheidsopdrachten promoten.

4.7 *Financiering van ngo's actief op milieugebied*

4.7.1 De Europese Commissie gebruikt het LIFE-instrument om op milieugebied actieve ngo's te financieren die deelnemen aan de Europese besluitvorming. Traditioneel waren ongeveer dertig organisaties de begunstigden van deze fondsen, met een zeer positief resultaat volgens de evaluatie van de Commissie. In dat opzicht prijst het EESC het werk van deze organisaties, maar het is wenselijk om de selectiecriteria voor de toekenning van fondsen aan te passen, zodat andere organisaties die een belangrijke bijdrage leveren aan het milieu en het klimaat er ook voor in aanmerking kunnen komen.

Brussel, 25 april 2012

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON