

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) en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1293/2013

(COM(2018) 385 final — 2018/209 (COD))

(2019/C 62/36)

Algemeen rapporteur: **Lutz RIBBE**

| | |
|--|--|
| Raadpleging | Europees Parlement, 14.6.2018 Raad, 2.7.2018 |
| Rechtsgrondslag | Artikel 192, lid 1, en artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie |
| Besluit van de voltallige vergadering | 22.5.2018 |
| Bevoegde afdeling | Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu |
| Goedkeuring door de afdeling | 5.10.2018 |
| Goedkeuring door de voltallige vergadering | 18.10.2018 |
| Zitting nr. | 538 |
| Stemuitslag | 133/7/2 |
| (voor/tegen/onthoudingen) | |

1. Conclusies en aanbevelingen

- 1.1. Natuur en milieu verkeren in de EU in een ernstige crisis. Volgens het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is het met veel weinig middelen bedachte LIFE-programma hierop geen adequaat antwoord en zal het aan de huidige milieucrisis niets wezenlijks aan veranderen. Maar in principe juicht het EESC de voortzetting van dit programma ten zeerste toe.
- 1.2. Behalve een beduidende verhoging van de begroting van het LIFE-programma is er een veel sterkere samenhang tussen al het EU-beleid nodig. Het EESC heeft de onsamenhangendheid die ten koste gaat van natuur en milieu al vaker bekritiseerd, zonder dat er iets is veranderd.
- 1.3. De mainstreamingsaanpak waarvoor de Commissie een voorkeur heeft, is in de laatste decennia niet geschikt gebleken voor de financiering van het behoud van de biodiversiteit. Daarom blijft het EESC bij zijn voorstel om LIFE uit te bouwen tot de eigenlijke financieringsfaciliteit voor Natura 2000.
- 1.4. In de nieuwe financieringsperiode zou de mainstreamingsaanpak eventueel kunnen werken voor klimaatactie, aangezien ten minste 25 % van de EU-middelen moet worden geoormerkt voor klimaatgerelateerde maatregelen.
- 1.5. Het doet het EESC met name deugd dat het nieuwe LIFE-programma een financiële bijdrage kan leveren aan de ontwikkeling en uitvoering van bottom-up initiatieven voor innovatieve, gedecentraliseerde en duurzame economische concepten.
- 1.6. Het EESC juicht het toe dat de nieuwe LIFE-verordening minder restrictief is en onder meer volledige financiering van projecten mogelijk maakt. Tegelijkertijd verwelkomt het de mogelijkheid om organisaties te steunen die belangrijk zijn voor de verdere ontwikkeling en uitvoering van het Europese milieubeleid.

2. Achtergrond

- 2.1. De Commissie heeft voorstellen gedaan voor de financiële planning op de middellange termijn voor de periode 2021-2027. Deze planning zal door het uittreden van het Verenigd Koninkrijk uit de EU en door het stellen van nieuwe prioriteiten aanzienlijke effecten hebben op het tot nu toe gevoerde Europese subsidiebeleid en in het bijzonder op bepaalde programma's.

2.2. Zo vielen er 58 verschillende programma's onder de vorige subsidiestructuur van het meerjarig financieel kader. Dit aantal moet tot 37 worden teruggebracht.

2.3. Het LIFE-programma wordt niet beïnvloed door deze structurele wijziging: het moet als zelfstandig programma met een eigen begrotingsonderdeel blijven bestaan en de ontwikkeling en toepassing ondersteunen van mogelijkheden voor innovatieve oplossingen voor milieu- en klimaatproblemen zoals de overgang naar schone energie. LIFE wordt in de komende EU-begroting voorzien van 5,45 miljard EUR aan eigen middelen.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het EESC heeft in de afgelopen jaren het LIFE-programma steeds als een waardevol onderdeel van het Europese natuur- en milieubeschermingsbeleid beschouwd en is daarom verheugd dat het in de nieuwe financieringsperiode 2021-2027 als zelfstandig programma zal blijven bestaan.

3.2. In beginsel stelt het EESC vast dat natuur en milieu in de EU in een ernstige crisis verkeren. Enerzijds hangt dit samen met het feit dat er in de financieringsprogramma's van de EU veel te weinig middelen worden uitgetrokken voor natuur- en milieubescherming. Anderzijds moet er kritiek worden uitgeoefend op het feit dat de verschillende sectorale beleidlijnen van de EU onvoldoende samenhangen. Het EESC zou de Commissie en de Raad dan ook met klem willen vragen om deze door het EESC al vaker bekritiseerde misstanden weg te nemen. Anders blijft het LIFE-programma, waarmee ongetwijfeld heel goede projecten kunnen worden gefinancierd, uitsluitend een alibi.

3.3. Het EESC onderkent een ernstige tegenstelling tussen de beleidsprioriteiten zoals naar buiten gebracht in verklaringen, strategieën, concepten en wetten, en de verankering van deze zogenaamde beleidsprioriteiten in de begroting. Hier geldt: de begroting weerspiegelt de daadwerkelijke beleidsprioriteiten.

3.4. Het EESC heeft zich voor het laatst over het LIFE-programma uitgesproken in zijn advies over het LIFE-programma⁽¹⁾, waarin het verschillende voorstellen heeft gedaan voor een herstructurering, waarmee in het nieuwe verordeningvoorstel helaas geen rekening is gehouden; deze voorstellen hadden onder meer betrekking op het takenpakket en op de financiële middelen voor LIFE.

Financiële middelen voor LIFE

3.5. Alleen al door de toewijzing van middelen aan het nieuwe subprogramma Overgang naar schone energie wordt de aanvankelijk zonder meer indrukwekkende verhoging van de financiële middelen voor het LIFE-programma van 3,45 miljard EUR (in de financieringsperiode 2014-2020) naar 5,45 miljard EUR (in de gehele periode 2021-2027) gerelativeerd. Ook moet worden bedacht dat ongeveer 2,6 miljard EUR — dus bijna de helft van de toewijzing — vastleggingskredieten zijn die volgens de huidige planning pas na 2027 kunnen worden uitgegeven.

3.6. Aan het onderdeel voor klimaatactie is in de lopende programmaperiode 864 miljoen EUR toegewezen, in de nieuwe periode wordt dat 1,95 miljard EUR, inclusief 1 miljard EUR voor het nieuwe subprogramma Overgang naar schone energie, dat op dit moment wordt gefinancierd in het kader van Horizon 2020. De daadwerkelijke verhoging voor het onderdeel voor klimaatactie is met ongeveer 100 miljoen EUR (voor in totaal zeven jaar!) dus te laag.

3.7. Voor het onderdeel met betrekking tot milieu en hulpbronnefficiëntie zijn in de huidige financieringsperiode 2,59 miljard EUR gereserveerd, waarvan 1,15 miljard EUR is bedoeld voor biodiversiteit. Hiervoor is in de nieuwe financieringsperiode een beduidende verhoging tot 2,15 miljard EUR voorzien (een vermeerdering van bijna 100 %), maar ook dit bedrag moet worden gerelativeerd.

3.8. Want, zoals de Commissie in overweging 14 terecht schrijft, „gebrek aan adequate financiering [blijkt] een van de belangrijkste oorzaken van de ontoereikende tenuitvoerlegging van de natuurwetgeving van de Unie en de biodiversiteitsstrategie te zijn”. In zijn speciaal verslag over Natura 2000⁽²⁾ heeft ook de Europese Rekenkamer nadrukkelijk gewezen op de onderfinanciering van de bescherming van de biodiversiteit.

⁽¹⁾ PB C 173 van 31.5.2017, blz. 7.

⁽²⁾ Europese Rekenkamer (2017): Speciaal verslag nr. 1/2017 — „Meer inspanningen nodig om het Natura 2000-netwerk zo te ontwikkelen dat het volledige potentieel ervan wordt gerealiseerd”

3.9. Dit probleem wordt zelfs door de geplande verhoging niet opgelost — integendeel. Het EESC stelt met grote bezorgdheid een extreme onderfinanciering vast, met name van het Natura 2000-netwerk, dat een cruciale rol speelt in het behoud van de Europese biodiversiteit. Deze onderfinanciering zal naar verwachting in de nieuwe financieringsperiode 2021-2027 nog verergeren doordat er in de middelen voor het Elfpo-programma en voor de regionale ontwikkeling wordt gesnoeid.

3.10. De Commissie stelt in plaats van de volgens het EESC noodzakelijke verhoging van de begroting van het LIFE-programma een intensivering van de mainstreamingsaanpak voor, dat wil zeggen: financiering uit andere begrotingslijnen. Het EESC erkent dat mainstreaming kan werken wanneer de betreffende geormerkte begrotingsmiddelen ergens anders aanwezig zijn. Het wijst hier met name op klimaatactie, wat onder andere te maken heeft met het feit dat de Commissie heeft voorgesteld ten minste 25 % van de EU-begroting te besteden aan klimaatgerelateerde maatregelen ⁽³⁾.

3.11. Bij het behoud van de biodiversiteit is de mainstreamingsaanpak om de financiering van het Natura 2000-netwerk in de eerste plaats te laten verlopen via het EU-fonds voor regionale ontwikkeling en via de tweede pijler van het gezamenlijke landbouwbeleid jammerlijk mislukt. Het EESC heeft daarom in zijn advies over de tussentijdse evaluatie van het LIFE-programma ⁽⁴⁾ van 23 februari 2017 voorgesteld om het LIFE-programma „tot het belangrijkste instrument voor de financiering van het Natura 2000-netwerk [te laten uitgroeien]”. Het verwijst in dit verband naar dit ⁽⁵⁾ en andere adviezen en pleit nogmaals voor een dienovereenkomstige gerichte verhoging van de begroting van het LIFE-programma. Een ander voorstel om ambitieuze milieudoelstellingen te bereiken, zou kunnen zijn om eventuele uitstaande saldi in geval van inbreuken op het GLB te herbestemmen voor maatregelen op het gebied van biodiversiteit.

3.12. Als men de berekeningen die in Duitsland voor de uitvoering van Natura 2000 zijn opgesteld als uitgangspunt neemt, en deze extrapoleert naar de EU (28), dan moet er rekening worden gehouden met een financieringsbehoefte die rond de 21 miljard EUR per jaar (!) ligt ⁽⁶⁾. De verhoging van de LIFE-begroting voor biodiversiteit en natuurbescherming met 1 miljard EUR voor de periode van zeven jaar is vanuit dat perspectief niet meer dan een druppel op een gloeiende plaat.

3.13. Daarbij komt dat een groot deel van de bovengenoemde kosten voor het Natura 2000-netwerk moet worden gebruikt voor het voortdurende onderhoud en beheer van de meer dan 27 000 Natura 2000-gebieden. LIFE biedt echter ook volgens het nieuwe voorstel slechts weinig mogelijkheden om duurzame uitgaven voor onderhoud in Natura 2000-gebieden te financieren en zal in tegenstelling tot de in overweging 14 genoemde vereisten naar de mening van het EESC niet in staat zijn voldoende bij te dragen aan de oplossing van de biodiversiteitscrisis in de EU.

3.14. In dat opzicht is het EESC bijzonder teleurgesteld dat aan zijn suggesties geen gevolg is gegeven. Weliswaar verklaart de Commissie in haar voorstel voor een verordening dat er in de effectbeoordeling werd nagegaan hoe LIFE „een grotere rol zou kunnen spelen bij de tenuitvoerlegging van het beleid van de Unie inzake natuur en biodiversiteit. [...] De optie van een groot fonds onder gedeeld beheer voor LIFE [werd] als ondoeltreffend [...] beschouwd”, maar voor het EESC is niet duidelijk hoe de enorme onderfinanciering van Natura 2000 moet worden opgelost. Het EESC heeft overigens nooit aangedrongen op een fonds onder gedeeld beheer, want zo'n fonds zou inderdaad nauwelijks doeltreffend te beheren zijn. Het heeft juist geadviseerd om LIFE (als het Europese milieufinancieringsinstrument) helemaal te herstructureren en daaruit vervolgens de verplichtingen te financieren die de EU heeft inzake de omzetting van de betreffende natuurrichtlijnen.

3.15. In overweging 18 wordt verder uiteengezet dat LIFE voortaan ook projecten moet ondersteunen die bijdragen aan de omzetting van de kaderrichtlijn water (Richtlijn 2000/60/EG). Het EESC is hierover in principe verheugd, maar wijst er ook in dit geval op dat dit zonder een verdere verhoging van de middelen zal leiden tot een nog grotere onderfinanciering van andere belangrijke programmaonderdelen. Dit voorbehoud maakt het EESC ook ten aanzien van de in overweging 19 genoemde ondersteuning van projecten voor de omzetting van de kaderrichtlijn mariene strategie (Richtlijn 2008/56/EG).

3.16. Het EESC verbaast zich erover dat de voorgestelde LIFE-verordening slechts op één plaats, en ook daar slechts in de marge, verwijst naar het vernieuwende concept van „groene infrastructuur”. Aangezien het in de mededeling van de Commissie van 6 mei 2013 ⁽⁷⁾ voorgestelde financieringsprogramma TEN-G voor „groene infrastructuur” in het meerjarig financieel kader 2021-2027 niet te vinden is, stelt het EESC voor dat LIFE — met aanzienlijk verhoogde middelen — expliciet ook projecten voor groene infrastructuur moet financieren.

⁽³⁾ Het EESC beschouwt dit percentage nog als te laag en heeft aangedrongen op 40 % (EESC-advies over het Europees Pact voor financiën en klimaat, zie blz. 8 van dit Publicatieblad).

⁽⁴⁾ PB C 173 van 31.5.2017, blz. 7.

⁽⁵⁾ Zie EESC-advies NAT/681 over het biodiversiteitsbeleid van de EU (PB C 487 van 28.12.2016, blz. 14).

⁽⁶⁾ Zie EESC-advies (PB C 129 van 11.4.2018, blz. 90).

⁽⁷⁾ COM(2013) 249 final.

3.17. Het is nu al duidelijk dat de binnen de EU overeengekomen doelstellingen voor het behoud van de biodiversiteit in 2020 niet worden gehaald. Wanneer er in de financieringsperiode 2021-2027 nog minder middelen ter beschikking zijn, moet worden gevreesd dat de EU zelfs tot 2030 geen significante verbeteringen kan optekenen. Deze ernstige biodiversiteitscrisis maakt het noodzakelijk om de begroting voor LIFE enorm te verhogen. Derhalve verzoekt het EESC de Raad en het Europees Parlement rekening te houden met de gedachten die het heeft geformuleerd en deze mee te nemen in het verdere debat over de financiële planning voor de middellange termijn.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. De Commissie benadrukt in haar motivering van het voorstel voor een verordening verschillende malen het kleinschalige karakter van de ondersteunde projecten, wat LIFE onderscheidt van bijvoorbeeld Horizon Europa. Ze schrijft dat het LIFE-programma „burgers [zal] helpen actie te ondernemen voor het klimaat en voor hun gemeenschap”. Juist deze aanpak, het ondersteunen van bottom-upinitiatieven door belanghebbenden uit het maatschappelijk middenveld, beschouwt het EESC als enorm belangrijk en waard om te blijven ondersteunen.

4.2. Daarbij moet het om meer gaan dan wat de Commissie in overwegingen 8 en 10 te berde brengt. Projecten die ervoor zorgen dat „reeds beschikbare technologie [...] gemakkelijker wordt overgenomen” moeten beslist positief worden beoordeeld. Maar de rol van de „burgers” gaat veel verder dan het uitvoeren van ontwikkelde procedures.

4.3. Want niet alleen de in het voorstel voor een verordening genoemde Europese Innovatieraad kan, zoals de Commissie schrijft, „ondersteuning bieden [om] nieuwe, baanbrekende ideeën” te ontwikkelen en op te schalen en te commercialiseren.

4.4. Dat kunnen kleine en middelgrote ondernemingen, kleine en grote door burgers georganiseerde initiatiefgroepen, vakbonden, privépersonen en gemeenschappen namelijk ook. En zij ontwikkelen al (ten dele heel eenvoudige) ideeën, praktijken of innovatieve, aangepaste technologieën, die beleid/bestuur noch de gevestigde economie tot op heden hebben bedacht of hebben willen bedenken.

4.5. LIFE kan hiertoe bijdragen door in dit geval een ondersteunende rol te spelen, juist omdat deze niet gevestigde structuren vaak moeite hebben ondersteuning te vinden voor innovatie.

4.6. Dit wil het EESC verduidelijken aan de hand van twee voorbeelden die goed passen bij het nieuwe subprogramma Overgang naar schone energie.

4.6.1. Het is bekend dat het opzetten van een infrastructuur om elektrische voertuigen op te laden een belangrijke taak is, ook in beleidsopzicht. Burgers beginnen erover na te denken om bijvoorbeeld de stroom die wordt opgewekt door coöperatief geëxploiteerde windenergie-installaties direct decentraal te gebruiken om gemeenschappelijk geëxploiteerde oplaadstations te exploiteren of om particuliere oplaadstations in eigen huis, wijk of werkplek te voeden. Wat intussen bij „zonnetankstations” (dat wil zeggen, van zonnepanelen voorziene carports) al vaak te zien is, zou kunnen worden toegepast op windenergie-installaties. Dit zou volledig nieuwe deelnamemogelijkheden scheppen voor actoren uit het maatschappelijk middenveld, wat zowel voor de ontwikkeling van de regionale economie als voor de acceptatie van de nieuw op te zetten energievoorzieningsstructuur⁽⁸⁾ van belang is. Hiermee zou ook de claim van de EU om de burger in de overgang naar schone energie centraal te stellen werkelijkheid worden. Dit soort nieuwe ideeën worden doorgaans niet ontwikkeld door de gevestigde stroomvoorzieningsactoren. Ze hebben initiële ondersteuning nodig, vooral omdat de juridische randvoorwaarden en de technische details van alle kanten moeten worden belicht. LIFE zou dergelijke innovaties, die nog niet marktrijp zijn onvoorwaardelijk moeten ondersteunen.

4.6.2. Hetzelfde geldt voor een innovatief initiatief dat in de Podlachische stad Lapy is ontwikkeld, maar niet kan worden uitgevoerd omdat er simpelweg geen middelen kunnen worden gevonden voor noodzakelijk verder onderzoek. De stad lijdt, net als vele andere gemeenten in Midden- en Oost-Europa, onder hoge emissies, veroorzaakt door het op kolen gestookte gemeentelijke stadsverwarmingssysteem. Berekeningen hebben aangetoond dat het vervangen van kolen door herbruikbare energiedragers (zoals biomassa) of energiearme energiedragers zoals gas zou leiden tot hogere consumentenprijzen, wat maatschappelijk niet haalbaar is. Zeer waarschijnlijk zou een initiatief om een gemeentelijke windenergie-installatie te bouwen en te exploiteren om de opgewekte stroom via warmtepompen om te zetten in warmte, leiden tot lagere prijzen voor verwarming. De gemeente beschikt echter niet over de middelen voor de nodige technische en juridische vooronderzoeken, die dringend nodig zijn voor de uitvoering van een dergelijk voorbeeldproject, en tot nu toe is er ook geen steun van andere partijen.

⁽⁸⁾ Zie het EESC-advies over de gevolgen van een nieuwe koolstofvrije, decentrale en digitale energievoorziening voor werkgelegenheid en regionale economie (PB C 367 van 10.10.2018, blz. 1).

4.7. Daarom is het EESC verheugd dat er met het subprogramma Overgang naar schone energie een nieuwe prioriteit wordt gesteld binnen het onderdeel klimaatactie van het LIFE-programma, dat in de periode 2021-2027 met 1 miljard EUR goed is voor bijna 20 % van het totale budget van 5,45 miljard EUR.

4.8. Het EESC acht het noodzakelijk om voor het LIFE-programma te kiezen voor een zo eenvoudig mogelijke aanvraag- en uitvoeringsprocedure. Het EESC is verheugd dat de Commissie zich steeds inspant om de hoeveelheid bureaucratie bij het aanvragen en uitvoeren van projecten verder te verminderen.

4.9. De nieuwe LIFE-verordening bevat aanzienlijk minder beperkingen dan het huidige programma en geeft de Commissie daardoor beduidend meer flexibiliteit bij het selecteren en financieren van projecten. Dit zal volgens het EESC leiden tot een merkbaar doeltreffender gebruik van de middelen.

4.10. Goede en innovatieve projecten mogen niet mislukken uitsluitend omdat de aanvragers niet beschikken over voldoende mogelijkheden voor cofinanciering. Het EESC stelt met genoegen vast dat de nieuwe LIFE-verordening niet langer een artikel bevat dat de volledige financiering van projecten uitsluit (zie vorige verordening, artikel 20).

4.11. Het EESC is ook verheugd dat het LIFE-programma voortdurend verder evolueert en dat de van het LIFE-programma of door LIFE ondersteunde projecten verwachte katalysatorfunctie nu wordt benadrukt. Het is voor het EESC overigens nog een vraag hoe deze katalysatorfunctie concreet vorm moet krijgen.

4.12. Het EESC kan zich goed voorstellen dat de Commissie een bepaald deel van de ondersteunde projecten die bijzonder innovatief lijken selecteert en degenen die het project dragen verzoekt om in een klein vervolproject nauwkeurig de omstandigheden te beschrijven die verantwoordelijk waren voor het succes of het mislukken van het project. Veel innovatieve ideeën (zie par. 3.8) mislukken tegenwoordig bijvoorbeeld door bureaucratische verplichtingen of door ontbrekende of belemmerende wettelijke kaders. Om ervoor te zorgen dat beleidsmakers lessen en conclusies kunnen trekken uit de door LIFE ondersteunde projecten, is het van belang om een precies beeld te hebben van de factoren die bijdragen tot succes of mislukking.

4.13. In overweging 17 wordt uiteengezet dat het publieke bewustzijn over luchtvervuiling sterk ontwikkeld is en dat burgers „verwachten dat de overheid optreedt”. Dat is het geval, en ook hier kan LIFE in de toekomst een bijdrage leveren door relevante informatie die voortkomt uit de projecten te helpen vertalen naar praktisch beleid.

4.14. Wat LIFE niet kan en mag doen, is zich een soort rol van „brokkenlijmer” laten opdringen voor het niet-optreden van de overheid. De luchtkwaliteit in Europa had al aanzienlijk kunnen worden verbeterd als bijvoorbeeld a) eerder overeengekomen maxima consequent zouden worden nageleefd, b) de beloofde internalisering van externe kosten consequent zou worden uitgevoerd, en c) subsidies die schadelijk zijn voor het milieu zouden zijn afgeschaft, zoals al jaren wordt beloofd.

4.15. In overweging 27 worden daarom terecht ook de handhavingsaspecten, met inbegrip van monitoring- en vergunningsprocedures, kwaliteit van milieu-inspecties en de mechanismen voor wetshandhaving ter sprake gebracht. Gezien hun bijdrage aan de doelstellingen moeten aan het netwerk van de Europese Unie voor de implementatie en handhaving van de milieuwetgeving (Impel), het Europees netwerk van openbaar aanklagers voor het milieu (ENPE) en het forum van de Europese Unie van milieurechters (Eufje) overeenkomstig artikel 12 van het voorstel ook zonder oproep tot het indienen van voorstellen subsidies kunnen worden toegekend, d.w.z. dat ze institutionele ondersteuning moeten kunnen krijgen. Het EESC verwelkomt een dergelijke steun en onderstreept het belang om ook andere relevante maatschappelijke actoren die het milieubeleid van de EU kunnen bevorderen relatief onbureaucratisch te kunnen ondersteunen, zoals in artikel 10, lid 5, van het voorstel is voorzien.

Brussel, 18 oktober 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER