

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het financieel instrument voor het milieu LIFE+”

(COM(2004) 621 def. — 2004/0218 (COD))

(2005/C 255/09)

De Raad heeft op 16 november 2004 besloten om, overeenkomstig artikel 175 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over voornoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 17 maart 2005. Rapporteur was de heer **Ribbe**.

Het Comité heeft tijdens zijn op 6 en 7 april 2005 gehouden 416e zitting (vergadering van 7 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 128 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 De financiële vooruitzichten voor de periode 2007-2013, die momenteel worden opgesteld, voorzien ook op milieugebied in de nodige veranderingen.

1.2 Het belangrijkste communautaire instrument voor de financiering van milieumaatregelen was tot dusver zonder meer het zgn. LIFE-programma, dat in mei 1992 werd gelanceerd met Verordening (EEG) 1973/92 inzake de oprichting van een financieel instrument voor het milieu (LIFE). Doel van LIFE was en is het leveren van een bijdrage aan de uitvoering en de ontwikkeling van het communautaire milieubeleid en de milieuwetgeving.

1.3 LIFE I liep van 1992 tot 1995 en had een budget van 400 miljoen euro (100 miljoen euro per jaar). Gezien de goede resultaten werd met Verordening (EG) 1404/96 een tweede fase (LIFE II) gestart, die van 1996 tot 1999 liep en waarvoor 450 miljoen euro (112,5 miljoen euro per jaar) beschikbaar was. LIFE III, dat nu loopt, was krachtens Verordening (EG) 1655/2000 oorspronkelijk bedoeld voor de periode 2000-2004 (128 miljoen euro per jaar), maar is bij Verordening 1682/2004 verlengd tot eind 2006.

1.4 Het LIFE-programma bestond tot nog toe uit drie pijlers: milieu, natuur en derde landen. Zowel innovatieve investeringsprojecten als de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van communautair milieubeleid en communautaire milieuwetgeving werden hiermee ondersteund. LIFE-Natuur heeft een cruciale rol gespeeld bij de oprichting van het netwerk NATURA 2000.

1.5 Uit de milieubegroting van de Commissie (rubriek B 4-3; sinds 2004 rubriek 07) zijn in het verleden echter nog meer programma's gefinancierd die van belang waren voor het milieu. Voorbeelden hiervan zijn een programma voor duurzame stadsontwikkeling, een NGO-programma, „Forest Focus”, een algemeen instrument voor beleidsontwikkeling en -uitvoering (met zowel een interne als een externe dimensie), alsmede overdracht van begrotingsmiddelen aan het Europees Milieuagentschap.

1.6 Het voorstel voor een nieuw financieringsinstrument voor het milieu LIFE+ voorziet in een ingrijpende reorganisatie van de huidige steunprogramma's. Enerzijds moeten onderdelen van de bestaande, onder rubriek 07 vallende steunprogramma's worden ondergebracht in LIFE+ (Forest Focus, steun aan NGO's, URBAN, ontwikkeling van nieuwe beleidsinitiatieven, onder-

delen van de tenuitvoerlegging van het milieubeleid, alsmede onderdelen van LIFE Milieu en LIFE Natuur). Anderzijds mogen er geen traditionele, concrete milieu-investeringen meer worden ondersteund; deze vallen wat betreft LIFE-Milieu voortaan onder rubriek 1A, en wat betreft LIFE-Natuur onder rubriek 1B en onderdelen van rubriek 2. De huidige steun voor internationale activiteiten moet gaan vallen onder rubriek 4, terwijl burgerbescherming uit de rubrieken 3 en 4, en maatregelen ten behoeve van het mariene milieu uit rubriek 3 zullen worden gefinancierd.

1.7 LIFE+ moet zich gaan concentreren op het bevorderen van maatregelen die het milieubeleid ondersteunen (met uitsluitend Europese dimensie), zoals de uitwisseling van goede praktijken, capaciteitsopbouw van plaatselijke en regionale besturen, en ondersteuning van NGO's die in geheel Europa actief zijn.

1.8 De Commissie wil toekomstige investeringsprojecten dus voornamelijk onderbrengen in de nieuwe rubrieken 1A, 1B, 2 en 4. Als reden hiervoor voert zij aan dat is besloten om milieubescherming in alle beleidsterreinen te integreren, en dat derhalve in het kader van de tenuitvoerlegging van de duurzaamheidsstrategie en van de Lissabonstrategie — die volgens plan een sterke milieucomponent zal hebben — investeringssteun die is afgestemd op of aansluit bij milieubeschermingsmaatregelen, moet worden verleend uit deze royaal gedoteerde rubrieken.

1.9 LIFE + moet gaan steunen op de volgende twee pijlers:

a) LIFE+ Tenuitvoerlegging en governance zal

- bijdragen aan de ontwikkeling en demonstratie van innovatieve beleidsbenaderingen en -instrumenten, met inbegrip van het promoten van de resultaten van succesvol onderzoek;
- bijdragen tot de consolidering van de kennisbasis voor de ontwikkeling, beoordeling, monitoring en evaluatie — met inbegrip van de evaluatie ex post — van het milieubeleid en de milieuwetgeving (door middel van effectbeoordelingsstudies, modellering en de ontwikkeling van scenario's);
- de opzet en uitvoering ondersteunen van diverse benaderingen voor de monitoring en evaluatie van de toestand van het milieu, alsmede van de drijvende krachten, belastende factoren en reactiemechanismen die deze toestand sturen;

- de uitvoering van het communautaire milieubeleid vergemakkelijken, met bijzondere nadruk op de tenuitvoerlegging op lokaal en regionaal niveau, onder meer via capaciteitsopbouw, uitwisseling van goede praktijken en netwerkvorming, alsmede de ontwikkeling van opleidingsmodules en/of -programma's;
- zorgen voor ondersteuning van een betere milieu-governance, met een bredere participatie van de belanghebbende partijen — met inbegrip van milieu-NGO's — in het overleg over en de uitvoering van het beleid;

en

b) LIFE+ Informatie en communicatie zal

- informatie verspreiden en de bewustwording ten aanzien van milieuvraagstukken vergroten;
- steun verlenen voor begeleidende maatregelen (zoals publicaties, evenementen, campagnes, conferenties, etc.).

1.10 Voor de pijler „**tenuitvoerlegging en governance**” zal volgens plan 75-80 % van de begrote middelen worden gebruikt, en voor de pijler „**informatie en communicatie**” 20-25 %.

2. Algemene opmerkingen

2.1 Tot nog toe waren de LIFE-programma's allesbehalve royaal gedoteerd. Het belang van het programma voor de toestand van het milieu en de ontwikkeling van het milieubeleid moet worden beoordeeld tegen de achtergrond van deze betrekkelijk bescheiden begroting, en mag dan ook niet worden overschat maar ook niet worden onderschat. Met een jaarlijks beschikbaar bedrag van zo'n 150 miljoen euro — dat inmiddels moet worden verdeeld over 25 lidstaten, waarbij in 2005 de programmaonderdelen „Milieu” en „Natuur” elk ruim 71 miljoen euro en „LIFE-derde landen” ca. 7,5 miljoen euro ontvingen — konden in ieder geval enkele belangrijke en veel aandacht trekkende Europese projecten worden gefinancierd, die voor de bescherming van het milieu en de natuur in de EU van grote betekenis waren. Daarbij moet met name worden gewezen op de nadruk die door LIFE-Natuur is gelegd op de opbouw van het „NATURA 2000”-netwerk, dat zonder de steun uit het LIFE-programma nog verder zou zijn achtergeraakt op het in 1992 vastgestelde tijdschema. Derhalve is het belangrijk dat ook binnen het LIFE+-programma de mogelijkheid blijft bestaan om het functioneren van het „NATURA 2000”-netwerk gedeeltelijk te financieren. Verder dienen de maatregelen voor capaciteitsopbouw op het gebied van milieu- en natuurbescherming te worden genoemd.

2.2 Dat de huidige LIFE-programma's ondanks de bescheiden begrotingsmiddelen als zeer geslaagde en belangrijke beleidsinstrumenten van de Commissie kunnen worden aangemerkt, komt doordat de lidstaten in zekere zin met elkaar moesten wedijveren om in aanmerking te komen voor middelen uit het LIFE-fonds; de lidstaten (of liever gezegd: publieke en private projectuitvoerders in de lidstaten) moesten innovatieve, bij de LIFE-doelstellingen aansluitende projecten plannen en uitwerken. Deze werden volgens een vaste selectieprocedure kritisch beoordeeld, waarna ze werden goedgekeurd of, vanwege hun gebrekkige kwaliteit of ontoereikende begrotingsmiddelen, afgekeurd. Daarmee bestond er op communautair niveau transparantie wat betreft de toewijzing van de begrotingsmiddelen.

2.3 De Commissie wil met haar voorstel deze beproefde procedure grotendeels loslaten; de Commissie zou alleen nog

voor de verdeling van een klein deel van de begrote middelen direct verantwoordelijk zijn (met name voor bosbeheer, URBAN, en NGO's). In het bijzonder voor terreinen die voortvloeien uit het zesde milieuactieprogramma (klimaat, biodiversiteit, milieu en volksgezondheid, afval) geldt dat de begrotingsmiddelen zouden moeten worden verdeeld over de lidstaten, die daarmee de hoofdverantwoordelijkheid zouden krijgen voor de selectie en het beheer van het LIFE+-programma. Eenduidige criteria voor verdeling van de middelen over de lidstaten en over de prioriteiten van het programma zijn er tot dusver niet.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1 In eerste instantie lijkt het voorstel logisch en samenhangend. Het integreren van milieubeleid in alle overige beleidsterreinen betekent dat ook in de algemene financieringsinstrumenten, in de begroting voor onderzoek en in de rubriek „De EU als mondiale partner” ruimte moet worden geschapen voor bijv. milieu-investeringen. Het EESC is verheugd over deze aanpak, aangezien de bescheiden middelen uit het LIFE-programma op zichzelf niet toereikend zijn om de milieubescherming in de EU verder te ontwikkelen.

3.2 Desondanks is het EESC van mening dat het voorstel van de Commissie en de algehele discussie die momenteel over de financiële vooruitzichten voor de periode 2007-2013 wordt gevoerd — in de context waarvan ook dit Commissievoorstel moet worden geplaatst — een serieuze bedreiging zouden kunnen vormen voor het welslagen van het LIFE-programma in de toekomst.

3.2.1 In de eerste plaats is er geen enkele garantie dat maatregelen die tot dusver zijn gefinancierd uit de begroting van bijv. LIFE-Milieu voortaan daadwerkelijk zullen worden ondersteund in het kader van rubriek 1A. De besluiten over de aard en de omvang van de steun worden dan elders genomen, en de politieke motivatie voor deze besluiten kan heel anders zijn. Zoals bekend zijn zeer invloedrijke personen en organisaties soms van mening dat eerst moet worden gezorgd voor economische groei alvorens weer meer aandacht kan worden geschonken aan milieubescherming; deze opvatting klinkt zelfs door in de discussies over het tot nog toe bescheiden succes van de strategie van Lissabon. Alle goedbedoelde oproepen aan de overige diensten van de Commissie om voldoende aandacht te schenken aan milieubescherming, hebben tot op heden weinig opgeleverd. DG Milieu, dat dankzij zijn deskundigheid en zijn eigen begrotingslijn steeds modelprojecten voor heel Europa heeft weten te selecteren, zou o.g.v. het Commissievoorstel geen zeggenschap meer hebben over innovatieve modelprojecten op milieugebied.

3.2.2 Hetzelfde geldt voor LIFE Natuur, hoewel het EESC uiteraard erkent dat de financiële middelen die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van alle relevante richtlijnen inzake natuurbescherming grotendeels moeten komen van de lidstaten zelf en uit andere communautaire fondsen, zoals de tweede pijler van het GLB en de structuurfondsen. Het EESC vindt het zeer zorgwekkend dat in de ontwerp teksten van de nieuwe structuurfondsen zelfs in het geheel niet wordt gesproken over eventuele steun voor NATURA 2000. Bepaalde maatregelen die in het verleden uit de begroting voor LIFE-Natuur zijn gefinancierd, zullen in het vervolg niet meer voor steun in aanmerking komen (bijv. maatregelen die door niet-landbouwers worden genomen). Dit is voor het EESC onaanvaardbaar.

3.2.3 Het is inderdaad zo dat in de ontwerpverordening inzake plattelandontwikkeling expliciet wordt verwezen naar NATURA 2000. Dit wordt door het EESC zeer toegejuicht. Toch bestaat het risico dat in het kader van de discussie over het financiële plafond van 1,24 % juist op dit voor de milieubescherming zo cruciale beleidsinstrument zal worden bezuinigd. Wanneer er geen financiële middelen beschikbaar zijn, zijn ook de fraaiste politieke verwijzingen zinloos ⁽¹⁾.

3.2.4 Het valt te verwachten dat maatregelen die in de toekomst via de lidstaten moeten worden gefinancierd uit de begroting voor plattelandontwikkeling, voornamelijk uit lopende uitgaven (zoals compenserende betalingen) zullen bestaan. Volgens het EESC zijn dergelijke betalingen onontbeerlijk voor de ontwikkeling van het platteland in het algemeen, de inkomens van landbouwers en het welslagen van het netwerk NATURA 2000 ⁽²⁾. LIFE-Natuur heeft echter daarnaast zeer innovatieve natuurbeschermingsmaatregelen ondersteund en bijvoorbeeld in het kader van speciale projecten landbouwers en natuurbeschermers met elkaar weten te verenigen. Deze aspecten van LIFE Natuur dreigen nu verloren te gaan.

3.2.5 Een andere kwestie die een rol kan gaan spelen wanneer de planning en besluitvorming aangaande projecten elders plaatsvinden, betreft de belangstelling voor milieukwesties — of het ontbreken daarvan — bij de afzonderlijke lidstaten. Zo kan de EU er belang bij hebben dat in een bepaalde lidstaat communautaire middelen prioritair worden toegewezen aan bepaalde natuurbeschermingsprojecten (bijv. NATURA 2000), omdat in die lidstaat een rijk natuurlijk erfgoed in stand moet worden gehouden, terwijl de betreffende lidstaat heel andere (al dan niet ecologische) beleidsprioriteiten heeft, en er de voorkeur aan geeft om eerst andere beleidsterreinen te ontwikkelen of om zich in het kader van milieubescherming bezig te houden met het klimaat of met afvalbeheer (daarbij gebruikmakend van middelen uit de LIFE+-begroting).

3.2.6 Het risico dat lidstaten die in de toekomst LIFE+-middelen waarover zij zelf beslissings- en beschikkingsbevoegdheid brengen, gebruiken om eigen, tot dan toe door henzelf betaalde milieubeschermsmaatregelen te financieren, mag vanwege de krappe begrotingen waarmee veel lidstaten te kampen hebben, niet worden onderschat.

3.3 Vanwege de toetredingen die hebben plaatsgevonden en nog moeten plaatsvinden, de problemen met het economisch beleid en de tenuitvoerlegging van het proces van Lissabon, alsook de definitieve voltooiing van het netwerk NATURA 2000, bevindt de EU zich in een penibele fase van het milieubeleid, waarin enerzijds alle milieunormen moeten worden ingevoerd — ook en met name in de nieuwe lidstaten — en anderzijds de economische groei moet worden losgekoppeld van het gebruik van hulpbronnen en milieuschade. Juist in deze fase moet de Commissie over voldoende eigen financieringsinstrumenten voor beleidsontwikkeling blijven beschikken.

Brussel, 7 april 2005

3.4 Met de voorgenomen overdracht van bevoegdheden aan de lidstaten geeft de EU een weliswaar bescheiden, maar uiterst effectief instrument uit handen. Een beleidsinstrument wordt hiermee gedegradeerd tot een begrotingslijn voor de lidstaten. Voor het EESC is nog geenszins duidelijk hoe de Commissie in een dergelijke situatie de Europese belangen die een voorwaarde vormen voor communautaire steunverlening, kan behartigen. Met andere woorden: er moet worden voorkomen dat de Europese meerwaarde en het innovatieve karakter van het LIFE-programma verloren gaan. Het EESC ziet na lezing van het te beoordelen document niet hoe de Commissie dit denkt te bereiken. Het Comité eist dan ook dat de innovatieve aspecten van LIFE-Milieu en LIFE-Natuur worden gehandhaafd door ze onder te brengen in een door de Commissie zelf te beheren steunfonds, en sluit zich hiermee aan bij een vergelijkbare eis die inmiddels door enkele lidstaten in de Raad naar voren is gebracht.

3.5 De steun uit het LIFE+-fonds voor het formuleren, ten uitvoer leggen en verder ontwikkelen van het communautaire milieubeleid en duurzaamheidsbeleid — als geïntegreerd onderdeel van de groeistrategie en de sociaal en ecologisch georiënteerde cohesiestrategie in de gehele EU — is van het grootste belang en wordt door het EESC toegejuicht. Hiertoe behoort in ieder geval ook ondersteuning van NGO's die zich bezighouden met milieuvraagstukken en die in geheel Europa actief zijn dan wel — en dit moet in het Commissiedocument beter tot uitdrukking komen — zich bezighouden met onderwerpen die voor geheel Europa van belang zijn. De steun moet zo mogelijk steeds per project worden verleend.

4. Samenvatting

4.1 Het EESC verwelkomt in beginsel het streven naar integratie van milieubeleid in alle overige beleidsterreinen, aangezien de bescheiden middelen uit het LIFE-programma op zichzelf niet toereikend zijn om de milieubescherming in de EU verder te ontwikkelen.

4.2 Desondanks is het EESC van mening dat het voorstel van de Commissie en de algehele discussie die momenteel over de financiële vooruitzichten voor de periode 2007-2013 wordt gevoerd een serieuze bedreiging zouden kunnen vormen voor het welslagen van het LIFE-programma in de toekomst. In de eerste plaats is er geen enkele garantie dat milieumaatregelen voortaan daadwerkelijk zullen worden ondersteund uit andere begrotingsrubrieken, en in de tweede plaats geeft de EU met de voorgenomen overdracht van bevoegdheden aan de lidstaten een weliswaar bescheiden, maar uiterst effectief instrument uit handen. Het Comité eist dan ook dat de innovatieve aspecten van LIFE-Milieu en LIFE-Natuur worden gehandhaafd door ze onder te brengen in een door de Commissie zelf te beheren steunfonds.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Vgl. het EESC-advies over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement – Financiering van Natura 2000”.

⁽²⁾ Vgl. het EESC-advies over „Plattelandontwikkeling / ELFPO”.