

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie instrumentu finansowego na rzecz środowiska (LIFE+)

COM(2004) 621 końcowy — 2004/0218 COD

(2005/C 255/09)

Dnia 16 listopada 2004 r. Rada, działając na podstawie art. 175 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 17 marca 2005 r. Sprawozdawcą był **Lutz RIBBE**.

Na 416. sesji plenarnej w dniach 6-7 kwietnia 2005 r. (posiedzenie z dnia 7 kwietnia 2005 r.) Komitet stosunkiem głosów 128 do 1, przy 2 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Uwagi wstępne

1.1 Obecnie przygotowywane perspektywy finansowe UE na lata 2007-2013 przewidują wprowadzenie zmian również w zakresie wspierania środowiska naturalnego.

1.2 Zdecydowanie najważniejszym instrumentem finansowym UE na rzecz środowiska był dotychczas tzw. program LIFE, powołany do życia w maju 1992 r. rozporządzeniem (EWG) nr 1973/92 „Instrument finansowy na rzecz środowiska (LIFE)”. Celem LIFE było i jest wnoszenie wkładu w stosowanie i rozwijanie polityki i prawodawstwa Wspólnoty w zakresie ochrony środowiska.

1.3 LIFE I obejmował okres od 1992 do 1995 roku i był wyposażony w budżet o wysokości 400 mln € (rocznie 100 mln €). Ponieważ odniósł sukces, rozporządzeniem (WE) nr 1404/96 rozpoczęto drugą fazę programu (LIFE II), która trwała od 1996 do 1999 roku i na którą przeznaczono w sumie 450 mln € (rocznie 112,5 mln €). Aktualnie trwa LIFE III, którego okres obowiązywania został rozporządzeniem (WE) nr 1655/2000 ustalony na lata 2000-2004 (128 mln € rocznie) i który rozporządzeniem (WE) nr 1682/2004 został przedłużony do końca 2006 r.

1.4 LIFE składał się dotychczas z trzech części: LIFE-Środowisko, LIFE-Natura oraz LIFE-Kraje Trzecie. Wspierano zarówno innowacyjne inwestycje, jak i rozwój oraz egzekwowanie unijnej polityki i prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska. LIFE-Natura w sposób znaczący przyczynił się do stworzenia sieci NATURA 2000.

1.5 W przeszłości z budżetu Komisji na ochronę środowiska (linia budżetowa B 4-3, tytuł 07 od 2004 r.) finansowano jednak również inne istotne dla środowiska programy, np.: program zrównoważonego rozwoju miast, program wspierania organizacji pozarządowych, Forest Focus, ogólne ramy rozwoju i realizacji polityki (o wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym) oraz przekazywanie środków budżetowych Europejskiej Agencji Środowiska.

1.6 Wraz z proponowanym nowym instrumentem finansowym na rzecz ochrony środowiska dotychczasowe wsparcie całkowicie zmieni swą strukturę: z jednej strony ma on łączyć elementy dotychczasowych programów wspierania w ramach

tytułu budżetowego 07 (Forest Focus, wspieranie organizacji pozarządowych, URBAN, rozwijanie nowych inicjatyw politycznych, elementy „realizacji polityki w dziedzinie środowiska”, elementy LIFE-Środowisko i LIFE-Natura), z drugiej zaś nie będą już wspierane klasyczne materialne inwestycje w środowisko; do tego celu ma w przyszłości służyć dział 1a w LIFE-Środowisko, zaś w LIFE-Natura dział 1b oraz części działu 2. Dotychczasowe wspieranie działań międzynarodowych ma być w przyszłości finansowane z działu 4, ochrona cywilna z działów 3 i 4, a środowisko morskie z działu 3.

1.7 LIFE+ będzie się więc koncentrował na wspieraniu działań sprzyjających polityce ochrony środowiska (o wyłącznie europejskim wymiarze), takich jak np. wymiana najlepszych praktyk, budowanie potencjału instytucjonalnego władz lokalnych i regionalnych oraz wspieranie organizacji pozarządowych o ogólnoeuropejskim zasięgu działania.

1.8 Komisja przewiduje, że za działania inwestycyjne będą odpowiedzialne przede wszystkim nowe działy 1A, 1B, 2 i 4. Argumentuje ona, że ochronę środowiska postanowiono włączyć do wszystkich zakresów polityki oraz że wobec tego w ramach wdrażania strategii zrównoważonego rozwoju oraz strategii lizbońskiej, ściśle związanej z ochroną środowiska, z wymienionych, zasobnych finansowo działów należy wspierać pomoc inwestycyjną skoordynowaną lub spójną z ochroną środowiska.

1.9 LIFE + w przyszłości powinien koncentrować się na dwóch aspektach:

a) **LIFE+-Realizacja i Dobre Zarządzanie**, których celem jest:

- przyczynianie się do rozwoju i demonstracji innowacyjnych strategii oraz instrumentów, w tym rozpowszechnianie pomyślnych wyników badań;
- przyczynianie się do konsolidacji bazy wiedzy w celu tworzenia, szacowania, monitorowania i oceny, w tym oceny *ex post*, polityki i prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska (między innymi poprzez analizy, modelowanie i opracowywanie scenariuszy);
- wspieranie projektowania i realizacji strategii monitorowania i oceny stanu środowiska, a także mających na niego wpływ czynników, obciążeń i reakcji;

- ułatwianie realizacji wspólnotowej polityki ochrony środowiska, ze szczególnym naciskiem na jej realizację na poziomie lokalnym i regionalnym, m.in. poprzez takie działania, jak budowanie potencjału instytucjonalnego, wymiana najlepszych praktyk, współpraca w ramach sieci, rozwój modułów i/lub programów szkoleniowych;
- wspieranie lepszego zarządzania środowiskiem, silniejsze zaangażowanie zainteresowanych stron, w tym ekologicznych organizacji pozarządowych, w proces konsultacji i realizacji polityki;

oraz

b) LIFE+-Informacja i Komunikacja, których celem jest:

- rozpowszechnianie informacji i rozwijanie świadomości w zakresie ochrony środowiska;
- wspieranie działań towarzyszących (publikacji, imprez, kampanii, konferencji itd.).

1.10 Na priorytet „Realizacja i dobre zarządzanie” ma być przeznaczonych 75-80 % zaplanowanych środków, natomiast na priorytet „Informacja i komunikacja” 20-25 % środków.

2. Uwagi ogólne

2.1 Dotychczasowe programy LIFE nie były obficie wyposażone pod względem finansowym. Znaczenie programu dla sytuacji środowiska i kształtowania polityki w dziedzinie środowiska należy widzieć w kontekście tego stosunkowo skromnego wyposażenia w środki finansowe; dlatego też nie można go nie doceniać ani przeceniać. Dzięki kwocie około 150 mln euro rocznie — dla obecnie już 25 państw członkowskich (po nieco ponad 71 mln euro w roku 2005 na filary „Środowisko” i „Natura” oraz ok. 7,5 mln euro na „LIFE-Kraje Trzecie”) — możliwe było sfinansowanie przynajmniej kilku ważnych europejskich „projektów sztandarowych”, które są istotne dla ochrony środowiska i przyrody w UE i przyczyniają się do jej rozwoju i promocji. Oczywiście, należy przy tym szczególnie podkreślić koncentrację LIFE-Natura na tworzeniu sieci „NATURA 2000”, która bez wsparcia ze strony LIFE miałaby jeszcze większe opóźnienie w stosunku do zakładanego w 1992 roku planu czasowego. Stąd przywiązuje się dużą wagę do utrzymania możliwości częściowego finansowania sieci NATURA 2000 w ramach programu LIFE+. Oprócz tego należy tu wspomnieć o działaniach mających na celu rozwój potencjału zarówno w dziedzinie ochrony środowiska, jak i ochrony przyrody.

2.2 Dotychczasowe programy LIFE można określić jednoznacznie jako bardzo skuteczne kierunkowe instrumenty polityczne Komisji. Osiągnięcie godnych uwagi efektów przy pomocy skromnych środków było możliwe dzięki temu, że pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi doszło do pewnego rodzaju rywalizacji o środki z LIFE. Państwa członkowskie (a właściwie: prywatne i publiczne podmioty realizujące projekty w państwach członkowskich) musiały obmyślać i rozwijać innowacyjne projekty, które mieściły się w ramach programów LIFE. Projekty te przed zatwierdzeniem były poddawane krytycznej ocenie w ramach ustalonych procedur wyboru bądź też były odrzucane z powodu nieodpowiedniej jakości lub niedostatecznej wysokości środków budżetowych. Co się tyczy rozdysponowania środków, zapewniono w ten sposób należyty przejrzystość w skali europejskiej.

2.3 W przedłożonym projekcie Komisja chce w znacznym stopniu odstąpić od tych sprawdzonych procedur. Tylko

niewielka część przewidzianych środków ma być rozdzielana przy bezpośredniej kompetencji decyzyjnej Komisji (zwłaszcza w zakresach wspierania: Forest, URBAN, wspieranie organizacji pozarządowych), natomiast szczególnie w przypadku tematyki wynikającej z VI Programu Działań na rzecz Środowiska (klimat, bioróżnorodność, środowisko i zdrowie oraz odpady) przewidziane jest dokonanie podziału środków budżetowych pomiędzy państwa członkowskie, które będą następnie ponosić główną odpowiedzialność za wybór projektów i realizację programu LIFE+. Jak dotychczas nie da się rozpoznać jasnych kryteriów podziału środków pomiędzy poszczególne kraje i ich rozdziału na priorytety programu.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 Przede wszystkim propozycja zasadniczo wydaje się logiczna i spójna: włączenie polityki ochrony środowiska do wszystkich innych zakresów polityki oznacza, że np. środki na inwestycje w środowisko mogą być przeznaczane również z ogólnych tytułów, z budżetu na badania lub z działu „UE jako globalny partner”. EKES z zadowoleniem przyjmuje to podejście, ponieważ przy pomocy samych tylko skromnych środków z programu LIFE ochrona środowiska w UE nie mogłaby się rozwijać.

3.2 W projekcie Komisji i ogólnie w prowadzonej obecnie dyskusji na temat perspektyw finansowych na lata 2007-2013, w ramach których należy postrzegać propozycję Komisji, EKES widzi jednak bardzo duże potencjalne zagrożenia dla skuteczności programu LIFE w przyszłości.

3.2.1 Z jednej strony nie istnieje żadna „gwarancja”, że np. działania finansowane dotychczas przykładowo z LIFE-Środowisko będą obecnie w istocie finansowane z działu 1a. W tym przypadku inne urzędy decydują o rodzaju i zakresie wspierania, a motywacje wpływające na podejmowanie decyzji mogą być pod względem politycznym całkiem inne. Jak wiadomo, wpływowe osoby i organizacje często reprezentują pogląd, że najpierw należy zająć się kwestią wzrostu gospodarczego, zanim będzie można ponownie poświęcić większą uwagę ochronie środowiska. Dotyczy to również dyskusji na temat skromnych dotychczas sukcesów strategii lizbońskiej. Wszystkie dotąd wyrażane apele pod adresem pozostałych służb Komisji, aby w odpowiedni sposób uwzględnić ochronę środowiska, były co prawda życzliwe, jednak dotychczas odnosiły niewielki efekt. To, czy w ogóle będą jeszcze uwzględniane innowacyjne, modelowe projekty ochrony środowiska, nie wchodzi już w zakres kompetencji decyzyjnych DG Środowisko, która, dysponując znajomością rzeczy i własną linią budżetową, dotychczas mogła wybierać modelowe projekty z całej Europy.

3.2.2 To samo dotyczy LIFE-Natura, przy czym EKES uznaje oczywiście konieczność, że znaczna część środków finansowych, które potrzebne są na realizację wszystkich istotnych unijnych dyrektyw w zakresie ochrony środowiska, musi pochodzić zarówno z samych państw członkowskich, jak i z innych źródeł finansowych UE, np. z drugiego filaru Wspólnej Polityki Rolnej i z funduszy strukturalnych. EKES z dużym zatroskaniem zauważa, że już w projektach nowych funduszy strukturalnych nie zawarto koniecznych wskazówek odnośnie możliwości wspierania Natura-2000. Jednak pewne działania, które w przeszłości były finansowane ze środków LIFE-Natura, w przyszłości nie będą już finansowane, np. działania podejmowane przez ludność nierolniczą. Dla EKES jest to nie do przyjęcia.

3.2.3 W projekcie rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich należy wyraźnie zawrzeć odniesienie do programu NATURA-2000. EKES zdecydowanie się za tym opowiada. Tu istnieje jednak niebezpieczeństwo, że w ramach dyskusji nad pułapem finansowym 1,24 % zostaną poczynione oszczędności w przypadku tego tak niezwykle ważnego dla ochrony środowiska naturalnego — instrumentu politycznego. Gdy brak jest środków finansowych nawet najpiękniejsze polityczne odwołania na nic się nie zdadzą⁽¹⁾.

3.2.4 Jest do przewidzenia, że w wypadku działań, które w przyszłości będą finansowane przez państwa członkowskie ze środków na rozwój obszarów wiejskich, istotne będą przede wszystkim koszty bieżące (takie jak działania kompensacyjne). EKES uważa takie wypłaty za niezbędne dla rozwoju obszarów wiejskich w ogólności, dla dochodów rolników, ale także dla sieci NATURA-2000⁽²⁾. Ponadto program LIFE-Natura służył również wspieraniu wysoce innowacyjnych politycznych środków działania w zakresie ochrony środowiska, zaś np. w przypadku szczególnych projektów zbliżał do siebie rolników i działaczy ekologicznych. Istnieje obawa, że te elementy programu LIFE-Natura zostaną teraz utracone.

3.2.5 Kolejną dziedziną, w której mogą wystąpić problemy związane ze zmianą miejsca kształtowania projektów i decydowania o nich, jest polityczny interes ochrony środowiska lub jego brak w poszczególnych państwach członkowskich. Przykładowo w interesie unijnym może leżeć to, aby w państwie członkowskim X środki unijne były przeznaczane przede wszystkim na określone inicjatywy ochrony środowiska (jak np. NATURA 2000), ponieważ istnieją tam bogate zasoby przyrodnicze, które należy chronić. Jednocześnie wszakże owo państwo członkowskie może wyznaczyć sobie inne priorytety polityczne (w zakresie środowiska). Może ono dążyć do rozwijania w pierwszej kolejności innych zakresów polityki czy w ramach ochrony środowiska zająć się raczej istotnymi kwestiami dotyczącymi klimatu lub gospodarki odpadami i finansować te działania w ramach LIFE+.

3.2.6 Niebezpieczeństwo, że państwa członkowskie będą wykorzystywać środki z programu LIFE+ będące w przyszłości do ich dyspozycji, aby zastąpić nimi własne wydatki, finansowane dotychczas ze środków własnych, w żadnym wypadku nie może być określone jako niewielkie, jeśli uwzględnić potrzeby budżetowe wielu państw członkowskich.

3.3 Właśnie w obecnej, niezwykle trudnej pod względem polityki ochrony środowiska fazie UE (dokonane i przyszłe rozszerzenie, problemy związane z polityką gospodarczą i z wdrażaniem procesu lizbońskiego, ostateczne ustanowienie sieci NATURA-2000), w której z jednej strony chodzi o wdrażanie wszystkich standardów ochrony środowiska, szczególnie w nowych państwach członkowskich, z drugiej zaś należy dążyć do oddzielenia wzrostu gospodarczego od zużycia zasobów i obciążania środowiska, Komisja musi zachować

kontrolę nad wystarczającą liczbą własnych finansowych instrumentów kształtowania polityki.

3.4 Planowane przeniesienie kompetencji na szczebel państw członkowskich powoduje, że UE traci dotychczasowy, co prawda skromny, lecz niezwykle skuteczny instrument sterowania. Instrument polityki zostaje zdegradowany do linii budżetowej, z której mają korzystać państwa członkowskie. EKES jak dotąd nie rozumie, w jaki sposób Komisja może przy tym chronić europejskie interesy konieczne do tego, aby z budżetu unijnego mogły płynąć pieniądze. Innymi słowy: należy nie dopuścić do tego, aby zaprzepaszczone zostały europejska wartość dodana i innowacyjny charakter, które dotychczas dawały się wyraźnie rozpoznać w programie LIFE. Po lekturze ocenianego dokumentu EKES nie jest w stanie ustalić, jak Komisja chce tego dokonać. Wzywa więc do tego, aby innowacyjne elementy programów LIFE-Środowisko i LIFE-Natura pozostały nadal w gestii funduszu prowadzonego samodzielnie przez Komisję. Komitet przyłącza się tutaj do odpowiedniego postulatu zgłoszonego tymczasem w Radzie przez kilka państw członkowskich.

3.5 Wspierane przez LIFE+ komunikowanie, wdrażanie i rozwijanie europejskiej polityki ochrony środowiska i polityki zrównoważonego rozwoju — jako integralnej części ogólnoeuropejskiej polityki wzrostu oraz polityki spójności ukierunkowanej na zagadnienia socjalne i zagadnienia ochrony środowiska — jest niezwykle istotne i znajduje uznanie EKES-u. Należy tutaj również jednoznacznie wsparcie dla pozarządowych organizacji ekologicznych, które zorganizowały się na terenie całej Europy lub — i to powinno zostać wyraźniej podkreślone w dokumencie Komisji — zajmują się tematyką europejską. Jeśli tylko to możliwe, finansowanie zawsze powinno dotyczyć konkretnego projektu.

4. Podsumowanie

4.1 Zasadniczo EKES przyjmuje z zadowoleniem zamysł włączenia polityki ochrony środowiska do wszystkich innych obszarów polityki, ponieważ przy pomocy samych tylko skromnych środków z programu LIFE ochrona środowiska w UE nie mogłaby się rozwijać.

4.2 EKES widzi jednak w projekcie Komisji i w ogóle w prowadzonej obecnie dyskusji na temat perspektyw finansowych na lata 2007-2013 bardzo duże potencjalne zagrożenia dla sukcesu programu LIFE w przyszłości. Z jednej strony nie istnieje żadna „gwarancja”, że zagadnienia związane ze środowiskiem w innych działach budżetu zostaną rzeczywiście sfinansowane, a z drugiej strony planowane przeniesienie kompetencji na szczebel państw członkowskich powoduje, że UE traci dotychczasowy, co prawda skromny, lecz niezwykle skuteczny instrument sterowania. EKES domaga się zatem, aby innowacyjne elementy programów LIFE-Środowisko i LIFE-Natura pozostały nadal w gestii funduszu prowadzonego samodzielnie przez Komisję.

Bruksela, 7 kwietnia 2005 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Por. opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie finansowania programu NATURA 2000.

⁽²⁾ Por. opinia EKES-u w sprawie rozwoju obszarów wiejskich (EFROW).