

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: „Przegląd śródkresowy rozporządzenia LIFE+”

COM(2010) 516 wersja ostateczna

(2011/C 132/13)

Sprawozdawca: **Lutz RIBBE**

Dnia 30 września 2010 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Przegląd śródkresowy rozporządzenia LIFE+”

COM(2010) 516 wersja ostateczna.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 28 lutego 2011 r.

Na 470. sesji plenarnej w dniach 15–16 marca 2011 r. (posiedzenie z 15 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 185 do 2 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie

1.1 Ponieważ na skutek trudności wdrożeniowych pierwsze projekty programu LIFE+ rozpoczęły się dopiero w styczniu 2009 r., jego przegląd śródkresowy (okres trwania programu: 2007–2013) nie przedstawia danych wystarczających do miarodajnej oceny bieżącej fazy projektów.

1.2 Niemniej EKES stale podkreślał duże znaczenie programu LIFE, który funkcjonuje już niemal 20 lat, dla rozwoju i kształtowania europejskiej polityki na rzecz środowiska. Także jego kontynuację i rozbudowę w nowym okresie finansowania w latach 2013–2020 Komitet uważa za konieczną i celową.

1.3 Program LIFE musi być instrumentem jak najbardziej elastycznym, który pozwoli Komisji na odpowiednie wywieranie wpływu. Dzięki programowi LIFE, który stanowi 0,2 % budżetu UE, możliwa jest realizacja cennych przedsięwzięć i idei sprzyjających rozwiązaniom z tej dziedziny. Jednak tym instrumentem nie sposób zrównoważyć negatywnych tendencji wywołanych przez inne obszary polityki UE ani sfinansować wszystkich unijnych strategii dotyczących środowiska naturalnego.

1.4 Jeśli chodzi o przyszły wybór projektów w ramach programu LIFE, należy się kierować przede wszystkim wymogami wynikającymi z trudności we wdrażaniu unijnej polityki na rzecz środowiska. W przyszłości nie powinno mieć miejsca dzielenie środków między kraje według klucza proporcjonalności.

1.5 Polityka na rzecz środowiska jest w Europie bardziej zaawansowana niż w pozostałych częściach świata, ponieważ domaga się tego aktywne społeczeństwo obywatelskie. W tym kontekście Komisja słusznie podkreśla rolę organizacji ekologicznych i działających na rzecz ochrony środowiska. Ich działania cieszą się także poparciem EKES-u. Niemniej należy zachęcać również inne grupy społeczeństwa obywatelskiego, aby w przyszłości bardziej angażowały się w projekty programu LIFE. Mechanizmy finansowania programu LIFE+ powinny mieć taką strukturę, która zapobiegałaby sytuacji, kiedy dobre projekty upadają z powodu sztywnych wymogów współfinansowania.

2. Uwagi ogólne

2.1 Unijny instrument finansowy na rzecz środowiska LIFE był dotychczas niezwykle ważnym programem UE, propagującym stosowanie oraz tworzenie i rozwijanie polityki i prawodawstwa Wspólnoty w zakresie ochrony środowiska. Program ten powołano do życia w maju 1992 r. rozporządzeniem (EWG) nr 1973/92 „Instrument finansowy na rzecz środowiska (LIFE)”.

2.2 LIFE I obejmował okres od 1992 do 1995 roku i był wyposażony w budżet o wysokości 400 mln EUR (100 mln EUR rocznie). 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 EUR (112,5 mln EUR rocznie). Kolejnym etapem był LIFE III, którego okres obowiązywania, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1655/2000, został ustalony na lata 2000–2004 (128 mln EUR rocznie), a następnie rozporządzeniem (WE) nr 1682/2004 przedłużony do końca 2006 r.

2.3 Rozporządzeniem (WE) nr 614/2007 rozpoczęto nową fazę programu LIFE, a mianowicie LIFE+, która obejmuje okres finansowania 2007–2013 i na którą przeznaczono łącznie 2,17 mld EUR (czyli ok. 340 mln EUR rocznie).

2.4 Wraz z proponowanym nowym instrumentem finansowym LIFE+ dotychczasowe wsparcie w dziedzinie ochrony środowiska 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 budżetu UE (projekty w zakresie ochrony środowiska), oraz dział 1b i części działu 2 (w odniesieniu do projektów w zakresie ochrony przyrody). Dotychczasowe wsparcie na działania międzynarodowe zostało przeniesione do działu 4, a środki na rzecz środowiska morskiego do działu 3.

2.5 LIFE+ będzie się zatem 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.

2.6 Komisja przewiduje, że za działania inwestycyjne będą odpowiedzialne przede wszystkim nowe działy 1A, 1B, 2 i 4.

2.7 Ponieważ odpowiednie rozporządzenie LIFE+ weszło w życie dopiero w czerwcu 2007 r., procedura wyboru projektów mogła się rozpocząć dopiero w październiku 2007 r. Dlatego też realizacja pierwszych projektów nowej fazy LIFE+ mogła się zacząć nie wcześniej niż w styczniu 2009 r. Oznacza to, że przedłożona przez Komisję ocena śródkresowa będąca przedmiotem niniejszej opinii stanowi odzwierciedlenie tylko stosunkowo niewielkiej liczby projektów, które dopiero co weszły w fazę realizacji. Stąd też Komisja słusznie stwierdza, że „informacje na temat rezultatów są ograniczone”.

3. Uwagi szczególne

3.1 W ocenie śródkresowej zwraca się w kilku miejscach uwagę na znaczenie programu LIFE+. Jest on opisany jako „skuteczny instrument”, który „tworzy wartość dodaną”. Podkreśla się, że zarówno beneficjenci, jak i państwa członkowskie uważają, że program należy w dalszym ciągu realizować, gdyż ma on zasadnicze znaczenie dla wdrażania unijnej polityki w dziedzinie środowiska.

3.2 EKES wyraża wątpliwości, czy stwierdzenia te można wypowiadać na podstawie komentowanego w tej opinii przeglądu śródkresowego, który opiera się na ocenie projektów rozpoczętych dopiero w styczniu 2009 r. Jakkolwiek Komitet nigdy nie wątpił, że program LIFE jest niezwykle ważny, ograniczona baza danych służąca za podstawę przeglądu śródkresowego sprawia, że nie można jeszcze wyciągnąć żadnych zasadniczych wniosków co do nowej fazy LIFE+.

3.3 Jednak ponieważ już teraz rozpoczynają się dyskusje na temat ewentualnego nowego okresu planowania po 2013 r., Komitet chce skorzystać z okazji, by poruszyć pewne zasadnicze kwestie i przedstawić swoje propozycje.

3.4 W związku z tym Komitet chciałby zaznaczyć, że jego zdaniem zasadnicza ocena śródkresowa nowej fazy programu LIFE+ nie jest jeszcze obecnie możliwa.

3.5 W opinii ⁽¹⁾ w sprawie projektu rozporządzenia LIFE+, które zostało następnie przyjęte, EKES sformułował kilka ostrzeżeń, które obecnie zdają się znajdować swoje potwierdzenie.

3.6 Komitet stwierdził, że dotychczasowe programy LIFE można jednoznacznie określić jako bardzo skuteczne instrumenty zarządzania polityką Komisji. Fakt, iż znaczące sukcesy udało się osiągnąć za pomocą skromnych środków, należy

przypisać temu, że Komisja Europejska mogła określić pewne cele i że zarówno wśród potencjalnych uczestników projektu, jak i wśród państw członkowskich występowała swojego rodzaju „konkurencja” o środki finansowe w ramach programu LIFE. We wcześniejszych fazach programu LIFE państwa członkowskie (a ściślej: prywatni i publiczni promotorzy projektów w państwach członkowskich) musiały opracować i rozwijać innowacyjne projekty, które wpisywałyby się w ramy programu LIFE. Następnie w ramach ustalonej procedury wyboru były one poddawane krytycznej ocenie, zanim zostały zaakceptowane lub odrzucone z powodu niedostatecznej jakości lub niewystarczających środków budżetowych. Efektem tego podejścia była zarówno przejrzystość na poziomie europejskim, jak i jasna polityka Komisji w zakresie przydzielania środków.

3.7 EKES tak jak poprzednio wyraża przekonanie, że aby Komisja mogła wesprzeć **swoją** politykę ochrony środowiska naturalnego, której rozwój w pewnych sektorach dokonuje się z wyraźnym trudem, musi dysponować instrumentem, który tylko ona mogłaby kształtować. Nie powinno się jej natomiast obciążać np. przydzielaniem środków poszczególnym regionom.

3.8 W ocenie śródkresowej Komisja podkreśla jednak, że chociaż orientacyjne krajowe przydziały finansowe wynikające z nowej fazy projektu zapewniły poprawę w zakresie „geograficznego rozmieszczenia projektów”, to jednak z oceny wynika, że krajowe przydziały finansowe mogą prowadzić „do wyboru gorszych jakościowo projektów”.

3.9 Tego właśnie obawiał się EKES. Dlatego też Komitet wzywa Komisję i Radę do ponownego zasadniczego przemyślenia podejścia do programów LIFE. Nie powinno przy tym chodzić o kwestię transferu środków UE do państw członkowskich w celu finansowania projektów związanych z ochroną środowiska mających wymiar europejski. Program ten należy zdecydowanie realizować tam, gdzie służby Komisji widzą największą potrzebę wzmocnienia polityki UE w zakresie ochrony środowiska.

3.10 Obecnie europejska polityka na rzecz środowiska jest istotnie zdeterminowana przepisami unijnymi, co można uzasadnić jedynie koniecznością właściwego funkcjonowania wspólnego rynku. Jednak nadawanie ustawodawstwu wymiaru europejskiego jest sprzeczne z jednoczesnym faktycznym przeniesieniem określonego instrumentu politycznego na poziom krajowy.

3.11 Projekty i procesy otrzymujące wsparcie w ramach programu LIFE powinny zdaniem EKES-u jeszcze konsekwentniej niż dotąd służyć realizacji przyjętych strategii unijnych (chodzi tu zwłaszcza o strategię UE na rzecz zrównoważonego rozwoju, wokół której panuje zastanawiająca cisza, a także o strategię na rzecz różnorodności biologicznej, ochrony klimatu oraz o ekologiczne aspekty strategii „Europa 2020”). Wyraźniej zaakcentować należy modelowy charakter projektów, a to oznacza, że nie każdy projekt – jak to jest obecnie wymagane np. w obszarze różnorodności biologicznej – koniecznie musi posiadać cechy innowacyjności. Często brakuje nie tyle innowacyjności, co po prostu upowszechniania i wdrażania już istniejących rozwiązań.

⁽¹⁾ CES 382/2005, Dz.U. C 255 z 14.10.2005, s. 52.

3.12 W przyszłości Komisja, wybierając projekty, potrzebuje wysokiego poziomu elastyczności, gdy chodzi zarówno o treść tych programów, jak i o ich finansowanie, przy czym ten drugi element dotyczy także poziomów współfinansowania. EKES uważa, że możliwe powinno być także finansowanie projektu w stu procentach przez UE.

3.13 Komisja słusznie zauważa, że wkład społeczeństwa obywatelskiego w rozwój polityki ochrony środowiska ma kluczowe znaczenie. Europejska polityka ochrony środowiska jest często uważana za bardziej postępową w porównaniu z polityką uprawianą w tym zakresie w innych częściach świata, właśnie z uwagi na fakt, że w dyskusji publicznej podkreśla się potrzebę większej ochrony środowiska i przyrody. W interesie UE leży pobudzenie tej dyskusji. Nie może ona zakończyć się niepowodzeniem tylko z powodu wymaganych poziomów współfinansowania.

3.14 EKES dokłada starań, by program LIFE+ był realizowany poprzez konstruktywną współpracę ze wszystkimi organizacjami pozarządowymi, zarówno w państwach członkowskich (wraz ze stowarzyszeniami biznesowymi, związkami zawodowymi itp.), jak i na szczeblu UE. Członkowie tych organizacji często podejmują działania właśnie tam, gdzie UE chce zapewnić lepszą ochronę środowiska i realizację unijnej polityki w tym zakresie. Uwrażliwienie na tę kwestię i odpowiednie zaangażowanie nie powinno być więc sprawą jedynie organizacji ekologicznych, ale także przedsiębiorstw.

3.15 Dlatego EKES pragnie wyraźnie zaznaczyć, że poza typowymi organizacjami ekologicznymi i działającymi na rzecz ochrony środowiska do aktywnego udziału w projektach LIFE trzeba zachęcać także stowarzyszenia biznesowe i związki zawodowe.

3.16 EKES zgadza się ze stanowiskiem Komisji, że potrzebne jest „dokonanie większej priorytetyzacji i większy stopień ukierunkowania w odniesieniu do (...) kluczowych dziedzin na każdy rok”. Trzeba przy tym podkreślić także podejście ponadsektorowe. Równocześnie nie trzeba kategorycznie wykluczać transgranicznych projektów z udziałem państw trzecich.

3.17 Jakkolwiek programy LIFE spotykają się z wysoką oceną, EKES pragnie przestrzec przed przecenianiem ich możliwości. Dzięki około 340 mln EUR rocznie możliwe jest wsparcie wielu projektów wnoszących cenny wkład w szukanie rozwiązań z zakresu polityki na rzecz środowiska. Jednak tymi środkami – stanowiącymi ok. 0,2 % budżetu UE – nie da się np. zrównoważyć niekorzystnych tendencji wywołanych innymi obszarami polityki unijnej.

3.18 EKES wyraża wątpliwości w związku z zawartym w przeglądzie śródkresowym stwierdzeniem odnoszącym się do komponentu programu LIFE+ dotyczącego różnorodności biologicznej, według którego komponent ten mógłby być „najważniejszym instrumentem finansowania w szczególności procesu wdrażania Planu działania na rzecz różnorodności biologicznej”. Nie ulega wątpliwości, że program LIFE powinien, musi i będzie przyczyniać się do pokazania, jak konkretnie ma wyglądać współistnienie zachowania różnorodności biologicznej i gospodarczego wykorzystania zasobów naturalnych. Jednak autentycznych instrumentów finansowania, które mogą to zapewnić, należy szukać gdzie indziej.

3.19 Komisja sama stwierdza w swoim komunikacie ⁽²⁾, że „wspólna polityka rolna (WPR) to polityczny instrument mający największe skutki dla różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich” oraz że „Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (w szczególności oś 2) pozostaje najważniejszym źródłem wspólnotowego finansowania sieci Natura 2000 i różnorodności biologicznej w UE”. Nie jest nim zatem program LIFE.

3.20 Obecnie dostępne jest jedynie 20 % środków niezbędnych do zagospodarowania obszarów chronionych w ramach sieci Natura 2000 w Europie. Problemu tego nie rozwiąże sam program LIFE, lecz potrzebne jest w tym celu często wspomniane zintegrowanie go z programami ochrony środowiska i przyrody oraz z innymi obszarami polityki. Innymi słowy, rzeczywista rola i zadania programu LIFE wymagają ponownie wyraźnego zdefiniowania.

Bruksela, 15 marca 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽²⁾ Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego: Ocena realizacji unijnego planu działania na rzecz różnorodności biologicznej przedstawiona w 2010 r. COM(2010) 548.