



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

NAT/268
"Finanzierungsinstrument
für die Umwelt (LIFE+)"

Brüssel, den 7. April 2005

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

zum

"Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates:
über das Finanzierungsinstrument für die Umwelt (LIFE+)"

KOM(2004) 621 endg. – 2004/0218 (COD)

Der Rat beschloss am 16. November 2004, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 175 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

"Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates: über das Finanzierungsinstrument für die Umwelt (LIFE+)"

KOM(2004) 621 endg. – 2004/0218 COD.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 17. März 2005 an. Berichterstatter war Herr RIBBE.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 416. Plenartagung am 6./7. April 2005 (Sitzung vom 7. April) mit 128 Ja-Stimmen, gegen 1 Stimme bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

*
* *

1. **Vorbemerkung**

- 1.1 Die derzeit in Vorbereitung befindliche finanzielle Vorausschau der EU 2007 - 2013 sieht auch im Bereich der Umweltförderung Veränderungen vor.
- 1.2 Das wichtigste Umweltfinanzierungsinstrument der EU war bislang eindeutig das sog. LIFE-Programm, das im Mai 1992 mit der Verordnung (EWG) Nr. 1973/92 *"Finanzierungsinstrument für die Umwelt (LIFE)"* ins Leben gerufen wurde. Ziel von LIFE war und ist es, einen Beitrag zur Anwendung und Entwicklung von Umweltpolitik und Umweltrecht der Gemeinschaft zu leisten.
- 1.3 LIFE I lief von 1992 bis 1995 und war mit einem Budget von 400 Mio. € ausgestattet (100 Mio. € pro Jahr). Aufgrund des Erfolgs wurde mit der Verordnung (EG) Nr. 1404/96 eine 2. Phase (LIFE II) gestartet, die von 1996 bis 1999 lief und für die insgesamt 450 Mio. € zur Verfügung standen (112,5 Mio. € pro Jahr). Derzeit läuft LIFE III, dessen Laufzeit mit der Verordnung (EG) Nr. 1655/2000 von 2000 bis 2004 (128 Mio. € pro Jahr) festgeschrieben war und mit der Verordnung (EG) Nr. 1682/2004 bis Ende 2006 verlängert wurde.
- 1.4 LIFE bestand bislang aus drei Teilen: LIFE-Umwelt, LIFE-Natur sowie LIFE-Drittländer. Es wurden sowohl innovative Investitionsvorhaben als auch die Unterstützung der Entwicklung und des Vollzugs der Umweltpolitik und des Umweltrechts der EU unterstützt. LIFE-Natur war maßgeblich an der Etablierung des Netzwerkes NATURA 2000 beteiligt.
- 1.5 Aus dem Umweltetat der Kommission (Haushaltstitel B 4-3; Titel 07 seit 2004)) wurden in der Vergangenheit aber noch weitere umweltrelevante Programme finanziert: so z.B. ein Programm für die nachhaltige Stadtentwicklung, ein NRO-Programm, Forest Focus, eine allgemeine Fazilität für die Entwicklung und Durchführung der Politik (mit interner und externer Dimension) und eine Haushaltsmittelübertragung an die Europäische Umweltagentur.

- 1.6 Mit dem vorgeschlagenen neuen Umweltfinanzierungsinstrument LIFE+ soll die bisherige Förderung völlig neu strukturiert werden: Es soll einerseits Teile der bisherigen Förderprogramme aus dem Haushaltstitel 07 zusammenfassen (Forest Focus, NGO Förderung, URBAN, Entwicklung neuer Politikinitiativen, Teile aus "Umsetzung von Umweltpolitik", Teile von LIFE-Umwelt und LIFE-Natur), andererseits sollen keine klassischen, physisch greifbaren Umweltinvestitionsvorhaben mehr gefördert werden; hierzu soll für LIFE-Umwelt zukünftig die Rubrik 1a, für LIFE-Natur die Rubriken 1b sowie Teile der Rubrik 2 dienen. Die bisherige Förderung der internationalen Aktivitäten soll zukünftig aus der Rubrik 4, Zivilschutz aus den Rubriken 3 und 4 und die Meeresumwelt aus der Rubrik 3 finanziert werden.
- 1.7 LIFE+ will sich folglich darauf konzentrieren, die Umweltpolitik unterstützende Maßnahmen (mit ausschließlich europäischer Dimension) wie beispielsweise den Austausch vorbildlicher Praktiken, den Aufbau von Kapazitäten bei lokalen und regionalen Behörden und die Unterstützung von NRO, die europaweit tätig sind, zu fördern.
- 1.8 Für die investiven Vorhaben sieht die Kommission somit zukünftig vornehmlich die neuen Rubriken 1A, 1B, 2 und 4 in der Verantwortung. Sie argumentiert, dass beschlossen wurde, den Umweltschutz in alle Politikbereiche zu integrieren, und dass folglich im Rahmen der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie wie auch der Strategie von Lissabon - die einen engen Umweltbezug haben soll - mit dem Umweltschutz abgestimmte bzw. kohärente Investitionshilfen aus den genannten, finanzstarken Rubriken zu unterstützen sind.
- 1.9 LIFE + soll sich zukünftig auf zwei Schwerpunkte konzentrieren, nämlich
- a) **LIFE+-Umsetzung und gute Verwaltungspraxis**, mit folgenden Zielen:
- Beitrag zur Entwicklung und Demonstration innovativer Strategien und Instrumente, einschließlich der Förderung erfolgreicher Forschungsergebnisse;
 - Beitrag zur Konsolidierung der Wissensbasis für Entwicklung, Bewertung, Überwachung und Evaluierung, einschließlich der nachträglichen Evaluierung von Umweltpolitik und Umweltrecht (z.B. Studien, Modelle, Entwicklung von Szenarien);
 - Unterstützung von Entwicklung und Umsetzung von Strategien für die Überwachung und Bewertung des Zustands der Umwelt sowie darin aktiver Kräfte, Belastungen und Reaktionen mit Umweltauswirkungen;
 - Erleichterung der Durchführung der gemeinschaftlichen Umweltpolitik mit besonderem Nachdruck auf der Durchführung auf lokaler und regionaler Ebene durch u.a. den Aufbau von Kapazitäten, den Austausch vorbildlicher Praktiken, Vernetzung und die Entwicklung von Ausbildungsmodulen und/oder -programmen;
 - Unterstützung einer guten Verwaltungspraxis, stärkere Einbeziehung der Beteiligten, z.B. Nichtregierungsorganisationen, in Konsultation und Durchführung.

und

b) **LIFE+-Information und Kommunikation**, mit folgenden Zielen:

- Verbreitung von Informationen und Sensibilisierung für Umweltfragen;
- Förderung von Begleitmaßnahmen (Veröffentlichungen, Veranstaltungen, Kampagnen, Konferenzen usw.).

1.10 Für den Schwerpunkt "**Umsetzung und gute Verwaltungspraxis**" sollen 75 – 80% der geplanten Mittel, für den Schwerpunkt "**Information und Kommunikation**" 20 – 25% der geplanten Mittel eingesetzt werden.

2. **Allgemeine Bemerkungen**

2.1 Die bisherigen LIFE-Programme waren finanziell alles andere als üppig ausgestattet. Die Bedeutung des Programms für die Situation der Umwelt und die Entwicklung der Umweltpolitik muss vor dem Hintergrund dieser vergleichsweise bescheidenen Finanzmittelausstattung gesehen werden; sie darf deshalb nicht über-, aber auch nicht unterschätzt werden. Mit rund 150 Mio. € jährlich - für mittlerweile insgesamt 25 Mitgliedstaaten (jeweils etwas mehr als 71 Mio. € im Jahr 2005 für die Programmteile "Umwelt" und "Natur" sowie ca. 7,5 Mio. € für "LIFE-Drittländer") - konnten zumindest einige wichtige europäische "Leuchtturmprojekte" finanziert werden, die für den Umwelt- und Naturschutz in der EU wichtig waren und ihn voran gebracht haben. Besonders hervorzuheben ist dabei sicherlich die Konzentration von LIFE-Natur auf die Schaffung des Netzwerkes "NATURA 2000", das ohne die LIFE-Förderung noch weiter hinter den 1992 festgelegten Zeitplan zurückgefallen wäre. Daher besteht ein Interesse daran, die Möglichkeit zur teilweisen Mitfinanzierung der Funktionsweise des Netzwerkes "NATURA 2000" auch innerhalb des LIFE+-Programms beizubehalten. Ferner sind hier die Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung sowohl im Umwelt- wie auch im Naturschutzbereich zu erwähnen.

2.2 Die bisherigen LIFE-Programme können eindeutig als sehr erfolgreiche, steuernde Politikinstrumente der Kommission bezeichnet werden. Verantwortlich dafür, dass mit bescheidenen Mitteln durchaus beachtenswerte Erfolge errungen wurden, war die Tatsache, dass es zwischen den Mitgliedstaaten zu einem gewissen "Wettbewerb" um LIFE-Gelder kam: Die Mitgliedstaaten (besser: private und öffentliche Projektträger in den Mitgliedstaaten) mussten sich innovative Projekte, die in die LIFE-Programmatik passten, ausdenken und entwickeln. Diese wurden dann innerhalb eines festgelegten Auswahlverfahrens einer kritischen Prüfung unterzogen, bevor sie bewilligt oder aber aufgrund mangelnder Qualität bzw. unzureichender Haushaltsmittel abgelehnt wurden. Es gab somit, was die Mittelvergabe anging, eine europäische Transparenz.

2.3 Mit dem vorgelegten Entwurf will die Kommission von diesem bewährten Verfahren weitgehend Abstand nehmen. Nur noch ein geringer Teil der vorgesehenen Mittel sollen in der direkten Verantwortung der Kommission verteilt werden (besonders in den Förderbereichen Wald, URBAN, NGO-Förderung), speziell bei den Themen, die sich aus dem 6. Umweltaktionsprogramm ergeben (Klima, Biodiversität, Umwelt und Gesundheit sowie Abfall) ist vorgesehen, eine Aufteilung der Budgetmittel auf die Mitgliedstaaten vorzunehmen, die dann für

die Auswahl und die Abwicklung des LIFE+-Programms hauptverantwortlich sein werden. Klare Kriterien für die Mittelverteilung auf die Länder und die Aufteilung auf die Programmschwerpunkte sind bisher nicht erkennbar.

3. **Besondere Bemerkungen**

- 3.1 Im Grundsatz scheint der Vorschlag zunächst in sich logisch und stimmig: Integration der Umweltpolitik in alle anderen Politikbereiche heißt, z.B. Umweltinvestitionen auch in den allgemeinen Fördertiteln, im Forschungsetat bzw. in der Rubrik "EU als globaler Partner" bereit zu stellen. Der EWSA begrüßt diesen Ansatz, denn allein mit den bescheidenen Mittel aus dem LIFE-Programm könnte der Umweltschutz in der EU nicht voran gebracht werden.
- 3.2 Der EWSA sieht jedoch in dem Entwurf der Kommission und allgemein in der derzeit geführten Diskussion um die finanzielle Vorausschau für die Jahre 2007 – 2013, in deren Rahmen dieser Vorschlag der Kommission gesehen werden muss, potenziell sehr große Gefahren für den zukünftigen Erfolg des LIFE-Programms.
 - 3.2.1 Zum einen gibt es keine wie auch immer geartete "Garantie", dass z.B. Maßnahmen, die bislang z.B. aus LIFE-Umwelt finanziert wurden, nun in der Rubrik 1a tatsächlich eine Finanzierung finden. Dort entscheiden andere Stellen über Art und Umfang von Förderungen, und die Motivation, mit der dort entschieden wird, kann politisch gesehen durchaus eine andere sein. So wird bekanntlich von durchaus einflussreichen Personen und Organisationen ab und an die These vertreten, man müsse erst einmal wieder für Wirtschaftswachstum sorgen, ehe man sich wieder verstärkt dem Umweltschutz widmen könne; dies geht hinein bis in die Diskussionen um den bisher bescheidenen Erfolg der Lissabon-Strategie. Alle bislang ausgesprochenen Appelle an die anderen Kommissionsdienststellen, den Umweltschutz ausreichend zu berücksichtigen, waren zwar wohlgemeint, aber bislang nur von wenig Erfolg geprägt. Ob also überhaupt noch innovative, modellhafte Umweltprojekte Berücksichtigung finden, liegt dann nicht mehr in der Entscheidungskompetenz der GD Umwelt, die bislang mit ihrer fachlichen Kompetenz und einer eigenen Budgetlinie europaweit modellhafte Projekte auswählen konnte.
 - 3.2.2 Gleiches gilt auch für LIFE-Natur, wobei der EWSA natürlich die Notwendigkeit anerkennt, dass ein großer Teil der Finanzmittel, die für die Umsetzung aller relevanten Naturschutzrichtlinien der EU vonnöten sind, aus den Mitgliedstaaten selbst als auch aus anderen EU-Finanzquellen, wie der 2. Säule der GAP und den Strukturfonds, kommen müssen. Mit großer Sorge sieht der EWSA allerdings, dass schon in den Entwürfen der neuen Strukturfonds die notwendigen Hinweise auf die Möglichkeit einer NATURA-2000-Förderung nicht aufgenommen wurden. Bestimmte Aktionen allerdings, die aus LIFE-Natur in der Vergangenheit finanziert wurden, sollen zukünftig nicht mehr finanzierbar sein, etwa von Nichtlandwirten durchgeführte Maßnahmen. Dies ist für den EWSA inakzeptabel.
 - 3.2.3 Richtig ist, dass im Verordnungsentwurf zur "ländlichen Entwicklung" explizit ein NATURA-2000-Bezug hergestellt wird. Dies wird vom EWSA eindeutig begrüßt. Hier allerdings besteht die Gefahr, dass im Rahmen der Diskussion um die finanzielle Obergrenze von 1,24% gerade in diesem für den Naturschutz so exorbitant wichtigen Politikinstrument Einsparungen

vorgenommen werden; und wenn kein Geld vorhanden ist, nützen auch die schönsten politischen Querverweise nichts¹.

- 3.2.4 Es ist absehbar, dass es sich bei den Maßnahmen, die zukünftig aus den Mitteln der ländlichen Entwicklung über die Mitgliedstaaten finanziert werden, hauptsächlich um laufende Kosten (wie Ausgleichsmaßnahmen) handeln wird. Der EWSA hält solche Zahlungen für die ländliche Entwicklung generell, für die bäuerlichen Einkommen, aber auch für den Erfolg des NATURA 2000 Netzes für unverzichtbar². LIFE-Natur hat darüber hinaus aber auch naturschutzpolitisch hoch innovative Maßnahmen gefördert und hat beispielsweise in besonderen Projekten Landwirte und Naturschützer zusammen gebracht. Diese Elemente von LIFE-Natur drohen nun verloren zu gehen.
- 3.2.5 Ein weiteres Problemfeld, dass mit der Verlagerung der Projektgestaltung und –entscheidung verbunden sein kann, liegt im jeweiligen umweltpolitischen Interesse bzw. Desinteresse des Mitgliedstaates begründet. Es kann zum Beispiel im EU-Interesse sein, dass im Mitgliedstaat X schwerpunktmäßig EU-Geld für bestimmte Naturschutzvorhaben (z.B. NATURA 2000) zur Auszahlung kommt, z.B. weil dort reiche Naturschätze zu bewahren sind. Es kann gleichzeitig aber der Fall sein, dass dieser Mitgliedstaat ganz andere (umwelt)politische Prioritäten setzt und schwerpunktmäßig darauf drängt, andere Politikbereiche vorrangig zu entwickeln oder aber innerhalb des Umweltschutzes sich lieber klimarelevanten oder abfallpolitischen Fragen zu widmen und diese über LIFE+ finanzieren zu lassen.
- 3.2.6 Die Gefahr, dass die Mitgliedstaaten die künftig in ihrer Entscheidungs- und Verfügungsgewalt stehenden LIFE+-Mittel nutzen, um damit eigene, bisher selbst finanzierte Umweltschutzausgaben zu substituieren, darf angesichts der Haushaltsnöte vieler Mitgliedstaaten keinesfalls als gering eingestuft werden.
- 3.3 Gerade in der jetzigen, umweltpolitisch durchaus schwierigen Phase der EU (erfolgte und anstehende Erweiterung, Probleme in der Wirtschaftspolitik und bei der Umsetzung des Lissabon-Prozesses, endgültige Etablierung des NATURA-2000-Netzes), in der es einerseits darum geht, alle Umweltstandards - auch und besonders in den neuen Mitgliedstaaten - umzusetzen, in der andererseits die Abkopplung des Wirtschaftswachstums von Ressourcenverbrauch und Umweltbelastung organisiert werden muss, muss die Kommission genügend eigene politikgestaltende Finanzierungsinstrumente in der Hand behalten.
- 3.4 Mit der geplanten Verlagerung auf die Ebene der Mitgliedstaaten gibt die EU aber ein bislang zwar bescheidenes, aber durchaus wirksames Steuerinstrument aus der Hand. Ein Politikinstrument wird zu einer Haushaltslinie degradiert, derer sich die Mitgliedstaaten bedienen. Für den EWSA ist bislang nicht im Ansatz erkennbar, wie die Kommission dabei die europäischen Interessen wahren kann, die gegeben sein müssen, damit aus dem EU-Etat Gelder

¹ Vgl. Stellungnahme des EWSA zur "Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Finanzierung von NATURA 2000", CESE 136/2005, noch nicht im ABl. veröffentlicht.

² Vgl. Stellungnahme des EWSA zur "Entwicklung des ländlichen Raums – ELER", CESE 251/2005, noch nicht im ABl. veröffentlicht.

fließen können. Mit anderen Worten: es muss verhindert werden, dass der europäische Mehrwert und der innovative Charakter, der bislang beim LIFE-Programm klar erkennbar war, verloren geht. Der EWSA kann nach Lektüre des zu bewertenden Dokuments nicht erkennen, wie die Kommission dies sicherstellen will. Er fordert daher, die innovativen Elemente von LIFE-Umwelt und LIFE-Natur weiterhin in einem von der Kommission selbst geführten Förderfonds zu belassen; er schließt sich hier einer entsprechenden, mittlerweile von einigen Mitgliedstaaten im Rat erhobenen Forderung an.

- 3.5 Die mit LIFE+ zu fördernde Unterstützung der Vermittlung, der Umsetzung und Fortentwicklung der europäischen Umwelt- und der Nachhaltigkeitspolitik - als integrierter Bestandteil der EU-weiten Wachstums- und sozial und ökologisch ausgerichteten Kohäsionsstrategie - ist extrem wichtig und wird vom EWSA begrüßt. Dazu gehört auch eindeutig die Förderung der Umwelt-NGOs, die sich europaweit organisiert haben bzw. - dies sollte im Kommissionspapier deutlicher werden - europäischen Themen widmen. Die Förderung sollte möglichst immer projektbezogen sein.

4. **Zusammenfassung**

- 4.1 Der EWSA begrüßt grundsätzlich den Ansatz der Integration der Umweltpolitik in alle anderen Politikbereiche, denn allein mit den bescheidenen Mitteln aus dem LIFE-Programm könnte der Umweltschutz in der EU nicht voran gebracht werden.
- 4.2 Der EWSA sieht jedoch in dem Entwurf der Kommission und allgemein in der derzeit geführten Diskussion um die finanzielle Vorausschau für die Jahre 2007-2013 potenziell sehr große Gefahren für den zukünftigen Erfolg des LIFE-Programms. Zum einen gibt es keine wie auch immer geartete "Garantie", dass Umweltbelange in anderen Haushaltsrubriken tatsächlich eine Finanzierung finden und zum anderen gibt die EU mit der geplanten Verlagerung auf die Ebene der Mitgliedstaaten ein bislang zwar bescheidenes, aber durchaus wirksames Steuerinstrument aus der Hand. Der EWSA fordert daher, die innovativen Elemente von LIFE-Umwelt und LIFE-Natur weiterhin in einem von der Kommission selbst geführten Förderfonds zu belassen.

Brüssel, den 7. April 2005

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Der Generalsekretär
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Anne-Marie SIGMUND

Patrick VENTURINI