



Förordning om program för miljö och klimatpolitik (LIFE)

Miljödepartementet

2012-01-24

Dokumentbeteckning

KOM(2011) 874

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättandet av ett program för miljö och klimatpolitik (LIFE)

Sammanfattning

Kommissionens förslag till nytt program för miljö- och klimatpolitik, LIFE, är ett sektorsförslag under EU:s fleråriga budgetram för 2014-2020. Syftet med kommissionens förslag är att LIFE ska fungera som katalysator för att genomföra målen inom EU:s miljö- och klimatpolitik samt bidra till miljömåluppfyllelse inom andra politikområden i både EU och i medlemsstaterna. LIFE är ett, relativt sett, litet finansierings instrument som ska komplettera finansiering inom andra politikområden i EU:s budget för att uppnå målen. Kommissionen menar att detta ska ske genom att LIFE-programmet ska bidra till att integrera miljö och klimat i andra sektorer och också kunna användas för att mobilisera medel i EU genom t.ex. jordbruks- och strukturfonder.

Förslaget till nytt LIFE-program är inriktat på två delar: Miljö och Klimat. Under miljödelen föreslås tre prioriterade områden: resurseffektivitet, biologisk mångfald samt miljöstyrning och miljöinformation. Även klimatudelen föreslås innehålla tre prioriterade områden: begränsning av klimatförändringar, klimatanpassning samt klimatstyrning och klimatinformation.

De största skillnaderna jämfört med nuvarande LIFE+-förordning är i) införandet av s.k. integrerade projekt som ska inriktas på planer och program som täcker större geografiska områden (t.ex. regioner), snarare än projekt i enskilda medlemsstater, ii) inrättandet av Klimat som delprogram och iii) att

Den totala budgeten för LIFE-programmet gäller för perioden 2014-2020 och föreslås uppgå till 3,2 miljarder euro i 2011 års priser, varav 2,4 miljarder euro avsätts för delprogrammet Miljö och 0,8 miljarder euro till delprogrammet Klimat.

Regeringen välkomnar kommissionens förslag till fortsatt LIFE-program. LIFE har visat sig vara ett framgångsrikt instrument genom dess stöd till konkreta projekt vilket har främjat innovation och genomförandet av EU:s miljöpolitik och därmed tillför ett tydligt europeiskt mervärde. Inom ramen för en oförändrad total utgiftsvolym ser regeringen miljö och klimat som ett prioriterat område, under förutsättning att minst motsvarande minskningar görs på områden där det europeiska mervärdet av gemensamt agerande är litet för att kunna nå målet om en oförändrad utgiftsnivå.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Den 29 juni 2011 presenterade kommissionen förslag om EU:s fleråriga budgetram för perioden 2014-2020 (se faktrapomemoria 2010/11:FPM143 Den fleråriga budgetramen 2014-2020 och systemet för egna medel). Förslaget till LIFE-förordning är ett sektorsförslag inom EU:s fleråriga budgetram (KOM(2011) 500). Kommissionen presenterade den 12 december 2011 förslaget till ny förordning om ”inrättandet av ett program för miljö och klimatpolitik (LIFE)” för perioden 2014-2020.

LIFE-programmet har funnits sedan 1992. Nuvarande program, LIFE+, är det fjärde LIFE-programmet (efter LIFE I, LIFE II och LIFE III). Den nuvarande LIFE+-förordningen (614/2007/EG) gäller åren 2007-2013 och har en totalbudget på knappt 2,2 miljarder euro. Syftet är att bidra till att genomföra och utveckla EU:s miljöpolitik. LIFE+ består av tre delområden: Natur och biologisk mångfald (minst 50 % av budgeten), Miljöpolitik och förvaltning/styrning samt Information och kommunikation. Projekt som kan få stöd från LIFE+ ska vara innovativa demonstrationsprojekt, utgöra bästa praxis eller gälla miljöövervakning.

1.2 Förslagets innehåll

Övergripande

I EU:s fleråriga budgetram har kommissionen föreslagit en ökning av den del av budgeten som avser klimatrelaterade åtgärder med 20% med

hjälp av bidrag från olika politikområden samt att miljö och klimat ska integreras i andra politikområden. Kommissionen menar att LIFE bör bidra till detta mål.

Den totala budgeten för LIFE 2014-2020 föreslås öka från knappt 2,2 till 3,2 miljarder euro. Kommissionens ambition är att miljö och klimat ska vara integrerat i ett antal sektorsområden i EU-budgeten. De stora miljö- och klimatutmaningarna föreslås, i likhet med tidigare LIFE-förordningar, huvudsakligen finansieras genom unionens stora finansieringsprogram, tex. Europeiska regionala utvecklingsfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Horisont 2020. LIFE-programmet är avsett att komplettera annan miljö- och klimatfinansiering i EU:s budget, för största möjliga genomslag.

Syftet med kommissionens förslag till ny LIFE-förordning är att förslaget ska bidra till och främja utvecklingen av samt stärka genomförandet av EU:s miljö- och klimatpolitik. Tre allmänna mål med LIFE-programmet anges:

- att bidra till övergången till ett koldioxidsnålt, resurseffektivt och klimattåligt samhälle till skydd och förbättring av miljön och till att stoppa och vända förlusten av biologisk mångfald,
- att förbättra utarbetandet, genomförandet och kontrollen av hur unionens politik och lagstiftning på miljö- och klimatområdena efterlevs samt att påskynda och främja integreringen av miljö- och klimatmål i unionens övriga politik, inklusive i de offentliga och privata sektorernas praxis, exempelvis genom att öka dessas kapacitet,
- att stödja bättre miljö- och klimatstyrning på alla nivåer.

Delprogrammen

De allmänna målen ska eftersträvas genom de två föreslagna delprogrammen Miljö och Klimat som har tre prioriterade områden vardera. Underdelprogrammet Miljö föreslås de tre prioriterade områdena vara: *Miljö- och resurseffektivitet*, *Biologisk mångfald* samt *Miljöstyrning och miljöinformation*. Samtliga prioriterade områden har specifika mål i kommissionens förslag, där hänvisning sker till bl.a. Färdplanen för ett resurseffektivt Europa (KOM(2011)571) och EU-strategin för biologisk mångfald till 2020 (KOM(2011)244). Minst 50% av projektmedlen under delprogrammet Miljö ska, liksom tidigare, tilldelas projekt som främjar bevarandet av natur och biologisk mångfald.

Delprogrammet Klimat, vilket utgör 28 % av den totala budgeten, föreslås innehålla följande tre prioriterade områden med tillhörande specifika mål: *Begränsning av klimatförändringar*, *Klimatanpassning* samt *Klimatstyrning och klimatinformation*. Urvalet av mål motiverar kommissionen med hänvisning till Färdplan för ett konkurrenskraftigt utsläppsnålt samhälle

2050 (KOM(2011)112). Att Klimat har ett eget delprogram är en förändring jämfört med den nu gällande LIFE+-förordningen där klimat ingår som en del i inriktningen Miljöpolitik och miljöstyrning.

2011/12:FPM97

Projekt

Precis som i nuvarande LIFE+ kan såväl offentliga som privata aktörer få projektstöd. De projekt som kan få bidrag måste dels uppfylla de allmänna målen och dels vara antingen pilotprojekt, demonstrationsprojekt, projekt som utgör bästa praxis, projekt för tekniskt stöd, förberedande projekt samt projekt för information ökad medvetenhet och kunskapsspridning. För att få stöd måste projekten uppfylla vissa urvalskriterier exempelvis bidra till att de allmänna målen uppfylls och säkerställa ett kostnadseffektivt tillvägagångssätt. Därtill introducerar kommissionen i sitt förslag en ny typ av projekt inom LIFE, s.k. integrerade projekt som kan få finansiering främst på områdena natur, vatten, avfall, luft samt begränsning av och anpassning till klimatförändringar. Kommissionen föreslår också att s.k. integrerade projekt ska få en allt starkare roll över tiden. Motiveringen är att stärka det europeiska mervärdet genom fokusering på att stärka genomförandet av de planer och program som miljölagstiftningen kräver.

Kommissionen hävdar att de nationella tilldelningarna inom nuvarande LIFE+-program inte har skapat en jämn fördelning av medlen mellan medlemsstaterna. I förslaget till nytt program kommer traditionella projekt bedömas efter sina meriter oavsett nationell hemvist men för de integrerade projekten introduceras ett nytt fördelningsbegrepp, "geografisk balans" vilket inkluderar en solidaritetsprincip där kommissionen anger att de avser att gynna medlemsstater med lägre administrativkapacitet, vilka har viktiga naturtillgångar eller gränsöverskridande avrinningsområden på sitt territorium. Kommissionen föreslår att villkoren för urvalskriterierna liksom kriterierna för tillämpning av geografisk balans ska antas genom delegerade akter. Detta ska jämföras med nuvarande LIFE+ där nationella tilldelningsprinciper gäller.

De s.k. integrerade projekten, som enligt förslaget ska öka över tid är i sin karaktär mer av förberedande projekt för att ta fram handlingsplaner och strategier för att samordna större insatser med syfte att uppnå synergieffekter. Därmed kommer högst troligt ansvariga miljömyndigheter i ökande grad bli huvudmålgrupp för LIFE. Genom synergier ska också medel från andra fonder utnyttjas och dubbelfinansiering undvikas.

EU:s medfinansieringsnivå för projekt föreslås öka från dagens 50% till 70%. För integrerade projekt är den maximala andelen EU-finansiering 80%. I förslaget till förordning saknas en fördelningsnyckel mellan projektbidrag och annan verksamhet. Kommissionen föreslår att en sådan

fördelningsnyckel ska tas fram inom ramen för fleråriga arbetsprogram. I nuvarande LIFE+-förordning finns det fastställt att minst 78% av medlen ska gå till projekt. Kommissionen föreslår att minst 15% av projektmedlen i bägge delprogrammen ska gå till transnationella projekt.

Genomförande och preciseringar

Kommissionen föreslår att preciseringar av LIFE-programmets genomförande ska göras i fleråriga arbetsprogram med en varaktighet på minst två år, vilka ska ge riktlinjer för bl.a. tilldelningen av medel mellan de prioriterade områdena och mellan olika typer av finansiering, tematiska prioriteringar för projekt finansierade under det fleråriga arbetsprogrammet, kvalitativa och kvantitativa resultat, indikatorer och mål för varje prioriterat område, urvals och tilldelningskriterier för bidrag samt vägledande tidsplaner och ansökningsomgångar under arbetsprogrammet.

Kommissionen föreslår också att delegerade akter ska antas för att precisera dels hur genomförandet av LIFE-programmet ska bedömas, med hjälp av indikatorer och mot bakgrund av tematiska prioriteringar i de fleråriga arbetsprogrammen, dels för urvalskriterier för projekt och för att slutligen där den delegerade akten säkerställer geografisk balans.

LIFE-programmets territoriella tillämpningsområde utvidgas i förordningen genom att i undantagsfall, på särskilda villkor, formellt godta verksamhet utanför unionen och genom att fastställa en rättslig grund för samarbete med internationella organisationer som arbetar med miljö- och klimatpolitik. Finansiering av verksamhet utanför unionen kan ske under förutsättning att så är nödvändigt för att säkerställa att insatser som genomförs i medlemsstaterna är effektiva och om så krävs för att uppnå målen.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

En EU-förordning är en rättsakt inom Europeiska unionen som är direkt tillämplig i alla unionens medlemsstater. LIFE-förordningen kommer därför automatiskt att få rättslig verkan i Sverige. Förslaget medför dock inga effekter på gällande svenskrätt.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens förslag till LIFE-förordning utgör en del av EU:s fleråriga budgetram för perioden 2014-2020. Det totala förslaget till EU:s fleråriga budgetram innebär en ökning av den samlade utgiftsnivån med sju procent jämfört med nuvarande budgetram, vilket riskerar att medföra en höjning av den svenska EU-avgiften med ca 10 miljarder kronor per år som en direkt följd av den ökade åtagandenivån och de minskade rabatterna på EU-

Life är ett, relativt sett, litet finansieringsinstrument. Den totala budgeten för LIFE-programmet för perioden 2014-2020 föreslås av kommissionen vara 3,2 miljarder euro i 2011 års priser. Av det totala beloppet avsätts 2,4 miljarder euro för delprogrammet Miljö och 0,8 miljarder euro för delprogrammet Klimat. För nuvarande LIFE+-program är den totala budgeten på knappt 2,2 miljarder euro. Kommissionens förslag innebär alltså en ökning av budgeten för LIFE+ med 45 procent jämfört med innevarande programperiod.

Förslaget till LIFE-förordning grundar sig på den konsekvensbedömning som kommissionen har gjort (SEC(2011) 1542, SEK(2011)1541). I denna framkommer bl.a. att LIFE bör ha tematiska prioriteringar för hela programperioden, integrerade projekt fokuserade på ett begränsat antal områden, att finansiering med 50% av budgeten för delprogrammet Miljö ska gå till biologisk mångfald, att ickestatliga organisationer får en delvis ökad roll och att förbättrade IT-system behövs för att underlätta ansökan om medel. Konsekvensbedömningen och utvärderingar visar att LIFE-programmet är ett framgångsrikt instrument med stor betydelse för genomförandet av EU:s miljöpolitik. Programmet har också spelat en central roll för genomförandet av habitatdirektivet och fågeldirektivet såväl som för att prova nya strategier och tekniska lösningar. LIFE-programmet ger även visst stöd till miljö nätverk och miljöorganisationer som är aktiva inom EU. Därtill har det bidragit till att öka EU-medborgarnas medvetenhet om miljö- och klimatfrågor samt bidragit till ökad spridning av relevant information.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Kommissionens förslag analyseras för närvarande av regeringen och berörda myndigheter. Preliminärt kan följande ståndpunkter presenteras.

Inom ramen för en oförändrad total utgiftsvolym vill regeringen prioritera insatser för miljö och klimat. Regeringen menar att LIFE har varit ett framgångsrikt instrument som genom stöd till konkreta projekt har främjat genomförandet av EU:s miljöpolitik. Det är positivt att programmet också har spelat en central roll för att pröva nya strategier och tekniska lösningar. Regeringen välkomnar därför kommissionens förslag till en fortsättning av LIFE-programmet. Regeringens ståndpunkt är att det är mycket viktigt att projektmedel fortsätter att gå till konkreta åtgärder för miljö och klimat och att stöd fortsatt går till miljöorganisationer och nätverk för att kunna nå uppsatta mål i Sverige och i Europa. Regeringen anser att integreringen av

miljö och klimat i andra EU fonder kan bidra till måluppfyllelse. Regeringens bedömning är att det är centralt att tydliggöra hur synergier och kopplingar till LIFE ska återspeglas i andra fonder och ramprogram för att LIFE ska få den önskade katalytiska effekten.

Det övergripande målet för Sveriges miljöpolitik, generationsmålet, tillsammans med miljökvalitetsmålen förutsätter en ambitiös miljöpolitik knuten till ett effektivt genomförande i Sverige, inom EU och i internationella sammanhang. LIFE-programmet bör särskilt beakta de miljöutmaningar där medlemsländer är starkt beroende av åtgärder utanför sina gränser. Regeringens bedömning är att om LIFE-programmet kan få den katalytiska effekt som kommissionen avser skulle de integrerade projekten kunna bidra till det arbetet. Regeringen anser dock att det finns flera aspekter som behöver förtydligas för att skapa goda förutsättningar för de integrerade projekten.

Regeringens övergripande mål i förhandlingen om nästa fleråriga budgetram är dels en modernisering av utgiftsstrukturen som uppnås genom såväl en minskad utgiftsnivå som omprioriteringar, dels en oförändrad svensk bruttoavgift. Regeringens anser dock att för att öka vissa program på budgeten måste motsvarande sänkningar ske på andra områden.

Regeringen välkomnar kommissionens målsättning att införliva miljö- och klimat i ett antal sektorsområden i budgeten men konstaterar också att ambitionen inte alltid tillräckligt återspeglas under respektive politikområde vilket innebär en risk att målet inte uppnås.

Regeringen anser att det fortsatt är viktigt med ett tydligt europeiskt mervärde vid finansiering på EU-nivå. Regeringen menar att det är positivt att kommissionen har föreslagit Klimat som ett separat delprogram då klimatfrågan är högt prioriterad av Sverige. Regeringens bedömning är att LIFE-programmet stärker genomförandet av EU:s miljö- och klimatpolitik och därmed tillför ett tydligt europeiskt mervärde.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Samtliga EU:s medlemsstater har varit positiva till ett fortsatt LIFE-program. I övrigt är medlemsländernas ståndpunkter ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter avseende förslagen är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats. En referensgrupp kommer att bjudas in för att lämna synpunkter på förslaget till förordning.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Som rättslig grund för förslaget anges artikel 192 i fördraget om EU:s funktionssätt, där Europaparlamentet och rådet i enlighet med ordinarie lagstiftningsförfarande beslutar om lagstiftning. Rådet fattar beslut om frågan med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anger att målen med LIFE-programmet inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och att de därför på grund av åtgärdsområdenas omfattning och verkningar bättre kan uppnås på unionsnivå. Unionen kan därför vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen. Kommissionen anger även att den föreslagna förordningen, i enlighet med proportionalitetsprincipen, inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen med LIFE-programmet. Regeringen analyserar för närvarande förslaget och hur det överensstämmer med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget ska börja behandlas av rådet och Europaparlamentet under 2012. Första behandling i rådsarbetsgrupp (miljö) planeras att äga rum den 18-19 januari. Det sammanhållande ansvaret för EU:s fleråriga budgetram (2014-2020) har det Allmänna rådet. Samtliga aspekter av programmet som har finansiella konsekvenser kommer att behandlas inom ramen för förhandlingen kring EU:s fleråriga budgetram. Förslaget finns på den preliminära dagordningen för båda miljørådsmötena under det danska ordförandeskapet, den 9 mars som orienteringsdebatt och den 14 juni som partiell allmän inriktning. Miljöutskottet är ansvarigt utskott i Europaparlamentet. Rapportör är ännu inte utsedd. Berörda myndigheter är involverade i analysen av förslaget. En referensgrupp kommer att inrättas för att lämna in synpunkter på förslaget till förordning.

4.2 Fackuttryck/termer

LIFE+ Nuvarande LIFE-program (2007-2013)

LIFE Kommissionens förslag till nytt LIFE-program (2014-2020)

CAP	Common Agricultural Policy	2011/12:FPM97
SHP	Sammanhållningspolitiken	
MFF	Multiannual Financial Framework (EU:s långtidsbudget)	
Horisont 2020	Ramprogrammet för forskning och innovation (2014-2020)	
Generations- målet	Sveriges övergripande mål för miljöpolitiken, att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.	
Miljökvalitets- målen	Riktlinje för det svenska miljöarbetet som anger önskvärd miljö kvalitet. Det finns 16 miljökvalitetsmål.	