



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 12.12.2011
SEC(2011) 1541 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN de la EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de Reglamento

**relativo al establecimiento de un Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima
(LIFE)**

{COM(2011) 874 final}

{SEC(2011) 1542 final}

{SEC(2011) 1543 final}

Exención de responsabilidad: El presente resumen compromete exclusivamente a los servicios de la Comisión que han participado en su elaboración y no prejuzga la forma definitiva de cualquier decisión que adopte la Comisión.

La presente evaluación de impacto (EI) analiza las opciones para la gestión de un programa de medio ambiente y acción por el clima (LIFE) para el período 2014-2020 (sucesor del Programa LIFE+).

En su Comunicación de 29 de junio de 2011 (la Comunicación sobre el MFP), la Comisión adoptó su posición, incluso en lo que se refiere al Programa LIFE, respecto al próximo Marco Financiero Plurianual (MFP) para 2014-2020. Los principales cambios son:

- i) la creación de un subprograma de Acción por el Clima (800 millones EUR a lo largo del período) con tres prioridades: mitigación del cambio climático, adaptación al cambio climático, gobernanza climática y sensibilización al clima;
- ii) una mejor definición de la estructura del subprograma de Medio Ambiente (2 400 millones EUR a lo largo del período): Biodiversidad; Medio Ambiente y Gobernanza;
- iii) la introducción de los proyectos integrados (PI) como proyectos de demostración para alcanzar los objetivos medioambientales, en particular, a través de la movilización de otros fondos nacionales y/o de la UE disponibles.

1. Cuestiones procedimentales, consulta de las partes interesadas y dictamen del Comité de Evaluación del Impacto (CEI)

La presente evaluación de impacto ha sido preparada por la DG de Medio Ambiente y la DG de Acción por el Clima, con el apoyo de otras DG, y la Agencia Europea de Competitividad e Innovación. Se basa en un análisis a fondo y en amplias consultas, en particular:

- las evaluaciones *ex post* (1996-2006) e intermedia (2007-2009) del Programa LIFE;
- los estudios de los consultores externos: «*Combined impact assessment and ex-ante evaluation of the review of the LIFE+ Regulation*» y «*Climate Change in the future multiannual financial framework*»;
- una consulta abierta en línea en «Tu Voz en Europa»;
- una consulta llevada a cabo por el Comité de las Regiones, una consulta de los miembros del Comité LIFE y de los consejeros de medio ambiente de los Estados miembros, una reunión *ad hoc* de las partes interesadas, y dos conferencias.

La opinión global fue que, por lo general, el Programa LIFE está dando buenos resultados en términos medioambientales y de valor añadido. Todos los interesados se mostraron ampliamente favorables a continuar el Programa LIFE y las propuestas de la Comisión recibieron el apoyo general.

La evaluación de impacto fue presentada al CEI el 29 de julio de 2011. Tras el dictamen del CEI de 13 de septiembre de 2011, la evaluación de impacto se modificó en consecuencia.

2. Estructura actual y rendimiento de LIFE

LIFE es una de las puntas de lanza de la financiación medioambiental de la UE y ha financiado 3 115 proyectos con una contribución de 2 700 millones EUR.

Según el Reglamento actual, son posibles tres tipos de intervenciones: 1) subvenciones para acciones concretas (el 78 % del presupuesto) con tres capítulos: LIFE Naturaleza y Biodiversidad (NAT) que cubre al menos un 50 % del presupuesto para subvenciones para acciones concretas, LIFE Política y Gobernanza Medioambiental (ENV), y LIFE Información y Comunicación (INF); 2) subvenciones de funcionamiento para ONG (3 % del presupuesto); 3) contratos públicos de servicios y de estudios (un 13 % del presupuesto) y asistencia técnica

a la selección, el seguimiento y la evaluación de los proyectos y el programa de LIFE (6 % del presupuesto).

Las evaluaciones confirmaron que LIFE es un instrumento eficaz con un importante valor añadido para la UE. Además de beneficios cuantificados estimados en unos 600 millones EUR al año, LIFE ha dado lugar a la mejora de la conservación y la restauración de unos 4,7 millones de hectáreas de tierras (o el 6 % de la superficie total de los espacios terrestres designados de Natura 2000). LIFE también ha apoyado mejoras medioambientales, incluida la calidad del agua en una superficie aproximada de 3 millones de hectáreas, la calidad del aire que afecta a unos 12 millones de personas, la reducción de unas 300 000 toneladas de residuos, y el reciclado de más de 1 millón de toneladas; y la reducción de 1,13 millones de toneladas de CO₂ al año. LIFE desempeña un papel importante en el aumento de la sensibilización, la buena gobernanza y la participación pública. Las partes interesadas consideran que la flexibilidad y el modo de gestión del programa son las claves de su éxito.

3. Definición del problema y valor añadido de la acción de la UE

Es necesaria la actuación de la UE ya que la mayor parte de los problemas de medio ambiente y clima tienen carácter transfronterizo y no pueden ser resueltos de forma adecuada por los Estados miembros por sí solos. Además, frecuentemente los activos medioambientales tienen carácter de bien público y están desigualmente repartidos por la UE.

El valor añadido de la UE se deriva de la capacidad de LIFE para actuar como una plataforma para el intercambio de buenas prácticas y la puesta en común de conocimientos, de manera que los agentes puedan aprender de las experiencias de los demás y abordar los problemas medioambientales más eficazmente. LIFE también permite un mejor reparto de la responsabilidad y la solidaridad en la protección del bien común medioambiental de la UE. LIFE sirve de catalizador facilitando la inversión inicial necesaria en un área específica, eliminando los obstáculos iniciales para la implementación de la política de la UE en materia de medio ambiente y clima, y ensayando nuevos planteamientos para un futuro aumento de escala.

Las evaluaciones y consultas también han identificado la forma de mejorar el diseño y el funcionamiento del programa, abordando los siguientes temas:

- Falta de enfoque estratégico y masa crítica: Las prioridades políticas de la UE no están plenamente reflejadas en el Programa, especialmente en los capítulos ENV e INF. Si no se efectúan cambios de programación, LIFE corre el riesgo de seguir financiando proyectos muy buenos, pero dispersos en el acervo y con pocas posibilidades de servir para extraer lecciones y difundirlas para reproducción en un sector particular y a través de otros instrumentos de la UE.
- Los objetivos de determinados capítulos (ENV e INF) y el ámbito territorial deben definirse mejor. LIFE ENV debe centrarse más en la implementación y creación de multiplicadores. Las limitaciones de financiación para actividades fuera de la UE han reducido la eficacia del Programa.
- Necesidad de mejorar la complementariedad y las sinergias con otros fondos de la UE.
- Los resultados de los proyectos deben aprovecharse mejor, y también debe mejorarse la transferencia de conocimientos, especialmente a nivel de la UE.
- Necesidad de simplificar los procedimientos de solicitud y de selección.
- Las asignaciones nacionales no han llevado a una distribución más equilibrada de los proyectos en toda la UE.

4. Objetivos del futuro Programa

LIFE aporta soluciones para el logro de los objetivos específicos de la política medioambiental y climática, contribuyendo a la implementación y al desarrollo de las políticas y fomentando la integración de estas consideraciones en las demás políticas.

Los objetivos generales del nuevo Programa serán los siguientes: i) asegurar una mejor vinculación con las prioridades políticas de la UE, incluida la acción por el clima, ii) fomentar el uso de proyectos integrados, iii) desarrollar sinergias y la complementariedad con otros fondos de la UE, iv) promover el valor añadido de la UE y la solidaridad/el esfuerzo compartidos, y v) simplificar el Programa.

LIFE está estrechamente relacionado con otros fondos de la UE, tales como los fondos de la política de cohesión (FSE, FEDER, FC), Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), o el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP). La complementariedad y coherencia de LIFE con estos Programas se han visto reforzadas en la Comunicación sobre el MFP. LIFE no sólo cubriría las carencias identificadas, sino que también aspiraría a establecer sinergias y una cooperación estructurada con estos fondos.

5. Opciones políticas y análisis de sus efectos

El aumento del presupuesto decidido en la Comunicación sobre el MFP debería conducir a un aumento proporcional en términos absolutos del impacto socioeconómico y medioambiental de LIFE de entre 750 millones EUR y 1 000 millones EUR. El aumento más significativo del impacto puede esperarse en la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo, habida cuenta de la mayor asignación presupuestaria de la acción por el clima. La exclusión del subprograma Medio Ambiente de la reproducción de la ecoinnovación en el mercado podría reducir el aumento global de las ventajas socioeconómicas, pero estas actividades se emprenderán mejor a través de otros fondos de la UE.

Las siguientes opciones abordan únicamente los aspectos no decididos por la Comunicación sobre el MFP.

A. Opciones de planificación estratégica y asignación de recursos:

A1: Situación de referencia - Enfoque ascendente para todos los tipos de proyectos.

Las prioridades temáticas se fijarían para todo el período de programación. Las convocatorias anuales de propuestas continuarían indicando las prioridades dentro de esos temas, pero sin hacerlo de forma exhaustiva. No se establecería ninguna limitación de los ámbitos temáticos para los proyectos integrados. Los problemas detectados en el periodo de programación actual persistirían en lo que respecta a la falta de especificidad y a la dificultad para crear una masa crítica en sectores concretos.

A2: Enfoque descendente para todos los tipos de proyectos (con mayor flexibilidad para los proyectos tradicionales y de forma rígida para los proyectos integrados).

La Comisión establecería planes de trabajo de 2 o 3 años que definirían las prioridades específicas, de forma no exhaustiva para los proyectos tradicionales a fin de no desatender ningún sector medioambiental particular, mientras que los proyectos integrados se centrarían en los ámbitos prioritarios.

Suponiendo una mejora del 50 % en la parte menos eficaz de LIFE, y una mejora del 25 % en el segundo cuartil menos eficaz, esto representaría una mejora global del 19 %, y por lo tanto un aumento anual de 150 millones EUR de beneficios medioambientales.

A3: Enfoque descendente para los proyectos integrados y enfoque ascendente para los demás tipos de intervenciones:

La Comisión sólo aplicaría el enfoque descendente a los proyectos integrados con el fin de centrarse en las prioridades específicas definidas previamente para todo el período de programación. Se podrían presentar proyectos tradicionales en todos los ámbitos prioritarios. La ausencia de un enfoque más definido para la fijación de prioridades podría conducir a respaldar proyectos escasamente relacionados con el desarrollo y la implementación de políticas. No sería posible efectuar ajustes durante el período de programación.

B. Opciones para la concentración temática de los proyectos integrados

B1: Situación de referencia - ninguna concentración temática

Podrían presentarse proyectos integrados en todas las áreas prioritarias posibles, es decir, naturaleza, agua, residuos, aire y medio ambiente marino, mitigación del cambio climático y adaptación al mismo. Esta opción podría reproducir los actuales problemas de dilución. Los proyectos tradicionales podrían no recibir financiación si se quiere que LIFE logre objetivos en todas las áreas prioritarias donde los proyectos integrados son posibles.

B2: Concentración temática en sectores específicos

Habida cuenta de la escasez de recursos de LIFE y la crítica en relación con la falta de enfoque estratégico, los proyectos integrados podrían concentrarse en las áreas prioritarias en las que podrían funcionar mejor. En relación con el subprograma Medio Ambiente son posibles dos subopciones:

- *La concentración temática en tres sectores (naturaleza, agua y residuos):* Centraría el programa y mejoraría los beneficios medioambientales (en un 30-40 % en comparación con la situación de referencia) al tiempo que permitiría la financiación de proyectos tradicionales. Los riesgos de fracaso seguirían siendo bajos puesto que estos sectores son los de mayor éxito en el marco de LIFE. El aire y el medio ambiente marino podrían cubrirse parcialmente mediante otros sectores.

- *La concentración temática en cuatro sectores (naturaleza, agua, residuos y aire):* Aumentaría el vínculo entre las prioridades políticas y LIFE, y aumentaría sus beneficios socioeconómicos generales (hasta un 10 % de la población de la UE podría beneficiarse de una mejor calidad del aire). Habida cuenta de los recursos limitados, abarcar el aire puede implicar que el número de proyectos tradicionales descienda por debajo del umbral, o que se reduzcan los objetivos en relación con el agua y los residuos. En lo que se refiere al subprograma Acción por el Clima, las prioridades estarían suficientemente centradas en la mitigación del cambio climático y en la adaptación al mismo.

C. Opciones de asignación de recursos entre los diferentes ámbitos prioritarios

CI: Situación de referencia – la asignación de la Comunicación MFP

Los recursos específicos son uno de los elementos esenciales para lograr un mejor enfoque y masa crítica en un ámbito particular. La concentración en la acción por el clima puede aumentar los beneficios ambientales en un 50 % (de 135 millones EUR al año a 270 millones EUR). Sin embargo, en lo que se refiere al subprograma Medio Ambiente, si no se efectúa una preasignación de los recursos, el capítulo NAT perdería la característica que ha sido parcialmente responsable de su éxito en LIFE II, LIFE III y LIFE+, diluyendo los

beneficios medioambientales directos proporcionados por el capítulo.

C2: La asignación prevista por la Comunicación MFP y el 50 % de los recursos del subprograma Medio Ambiente dedicados a la biodiversidad.

Los impactos medioambientales positivos derivados de la preasignación de recursos al subprograma Acción por el Clima aumentará debido a la preasignación de los recursos a la biodiversidad. Cabría esperar un mínimo de entre 450 y 500 millones EUR adicionales de beneficios medioambientales. Los beneficios adicionales relativos a los proyectos integrados son difíciles de cuantificar. Esta opción está en consonancia con las opiniones de las partes interesadas.

D. Opciones para la distribución geográfica de los impactos (asignaciones nacionales)

D1: Todos los proyectos seleccionados según su mérito:

Todos los tipos de proyectos se seleccionarían en función de sus méritos. No se prevería una clave de distribución geográfica. Existe el riesgo de que algunos países continuarían estando sobrerrepresentados. El hecho de que los activos naturales están desigualmente repartidos entre los Estados miembros no se abordaría.

D2: Todos los proyectos se seleccionan por sus méritos, pero se garantiza el equilibrio geográfico en lo que se refiere a los proyectos integrados:

Los proyectos tradicionales se seguirían seleccionando en función de sus méritos. En cuanto a los proyectos integrados, se establecería un sistema para garantizar el equilibrio geográfico, ya que estos proyectos están más vinculados al desarrollo de estrategias, a su implementación, y a la creación de capacidades. Los Estados miembros que dispongan de un proyecto integrado un año determinado tendrían menor prioridad posteriormente. La Comisión garantizaría la financiación de, por lo menos, un proyecto integrado por Estado miembro en los sectores de los residuos y la naturaleza, uno por demarcación hidrográfica transfronteriza (el Danubio, el Rin, etc.) y dos proyectos por región biogeográfica. Los Estados miembros con una menor capacidad administrativa, importantes activos naturales, o que albergan demarcaciones hidrográficas transfronterizas tendrían prioridad. La programación estratégica (opción A2) permitiría realizar ajustes si un Estado miembro no ha recibido ningún proyecto integrado.

D3: Proyectos tradicionales seleccionados exclusivamente según su mérito y asignaciones nacionales (importes específicos por Estado miembro) para proyectos integrados para todo el período de programación:

Los proyectos tradicionales se seleccionarían únicamente por méritos como en D1. En lo que respecta a los proyectos integrados, se establecería un sistema de asignaciones nacionales indicativas para cada Estado miembro y para cada ámbito. Esta opción es idéntica a la D2, pero con asignaciones previas indicativas basadas en las necesidades en materia de medio ambiente y clima acordadas con los Estados miembros.

E. Opciones de gobernanza y sensibilización

E1: Situación de referencia - Financiación de ONG, actividades de comunicación y obligaciones de comunicación y difusión de la Comisión en relación con los proyectos.

La financiación de las actividades de las ONG continuará, ya que las ONG contribuyen a la participación de la sociedad civil en el desarrollo de políticas, promueven su implementación, y consolidan la base de conocimientos y la sensibilización. Las actividades

de comunicación sobre los proyectos se verán reforzadas a través de un mayor enfoque estratégico y de la promoción de redes de proyectos similares en torno a temas prioritarios.

E2: Financiación de las ONG, actividades de comunicación y obligaciones de comunicación y difusión de proyectos y campañas de comunicación específicas de la Comisión financiadas mediante subvenciones:

Además de las actividades de E1, los proyectos específicos financiados a través de subvenciones para acciones concretas apoyarían prioridades de información selectiva. Se espera que los impactos positivos de la opción E1 aumenten cuando esta opción se complemente con proyectos específicos de información y comunicación.

F. Opciones de simplificación

F1: Situación de referencia - Herramientas en línea y proyectos de mayor envergadura

Una nueva herramienta informática denominada «eProposal» se utilizará a partir de 2012 para las solicitudes en línea. Con la simplificación del procedimiento de presentación podría ahorrarse aproximadamente el 20 % de los costes de licitación. Suponiendo un aumento de la eficacia del 50 % para el personal administrativo y del 10 % para el personal técnico, la implantación de la propuesta electrónica («eProposal») permitiría un ahorro del 7 %. Si se logra un aumento del 50 % para ambos, podría esperarse un aumento del ahorro del 12 %. Pasar a proyectos más grandes supondrá una reducción del número total de proyectos gestionados (de 230 de proyectos seleccionados cada año a 100 al final del período de programación), reduciendo así los gastos generales y los costes de gestión de LIFE.

F2: Situación de referencia + Procedimientos de selección e información simplificados: Procedimiento de dos fases e informes simplificados para los proyectos integrados, selección plurianual para las ONG

Podría adoptarse un procedimiento de dos fases para la selección de los proyectos integrados. La información y la reprogramación se basarían en ciclos de dos años, y el calendario de pagos se podría adaptar para garantizar un flujo de caja al proyecto más gradual. Esta simplificación debería reducir en un 25 % los costes de información, lo que representaría un ahorro de entre de 178 500 y 357 000 EUR al año. Como los proyectos integrados son aproximadamente cinco veces mayores que los proyectos tradicionales, el número de transacciones podría reducirse en un 70 %. Una selección plurianual para las ONG reduciría la carga administrativa de los procedimientos de selección en al menos un 50 %.

F3: Situación de referencia + Pagos por realizaciones y resultados frente a pagos a tanto alzado, inadmisibilidad de algunos gastos:

Un mayor uso de los importes a tanto alzado (por ejemplo, aplicación de la norma de la UE para las dietas para gastos de viaje y costes de personal) simplificaría la presentación de los costes. Limitar la admisibilidad de determinados gastos de difícil seguimiento y contabilización (por ejemplo, mediante la financiación adicional sólo del personal contratado específicamente para el proyecto en los gastos de personal, o la inadmisibilidad del IVA) podría simplificar estos procedimientos. Ello implicaría una reducción de los costes subvencionables de entre el 5 % y el 10 % para el IVA, y de entre el 20 % y el 40 % para el personal, lo que podría disuadir a solicitantes potenciales. Un aumento del porcentaje de cofinanciación podría compensar estos efectos negativos.

G. Opciones de externalización

En la Comunicación MFP, la Comisión consideró que LIFE debe seguir gestionándose de forma centralizada, pero que las tareas de gestión podrían delegarse en gran medida a una agencia ejecutiva existente. Actualmente, el personal necesario para gestionar LIFE, incluidos los contratistas externos y los funcionarios de la UE, es de aproximadamente 125 puestos a tiempo completo equivalente. El total de los costes administrativos es ligeramente superior a 15 millones EUR, lo que representa el 6,2 % del presupuesto anual total del programa.

G1. Externalización total:

Las tareas de gestión para la selección y el seguimiento de proyectos, las subvenciones de funcionamiento para las ONG, y las actividades de comunicación se transferirían a una agencia existente, tanto en el caso de los proyectos tradicionales como de los integrados. La gobernanza, supervisión y evaluación de LIFE se mantendrían en la Comisión. Para la asistencia técnica, son posibles las dos subopciones siguientes:

- *Externalización sin sustitución de la asistencia técnica:* el coste total sería el 6,3 % del presupuesto del programa.

- *Externalización con sustitución de la asistencia técnica:* el coste total sería el 6,0 % del presupuesto del programa.

G2. Solución híbrida: externalización de los proyectos tradicionales, manteniendo los proyectos integrados en la Comisión:

La gestión de los proyectos tradicionales y de las subvenciones de funcionamiento para las ONG se delegaría en una agencia existente, manteniendo los proyectos integrados del subprograma Medio Ambiente y la gobernanza del programa en la Comisión. Las principales razones son garantizar la integración de los resultados de los proyectos en la política de la UE, garantizar que los proyectos integrados estén diseñados adecuadamente, y mantener un estrecho seguimiento y la coordinación con las unidades temáticas. El coste total es similar al de la opción G1 (con o sin sustitución de la asistencia técnica).

En resumen, las ventajas de la opción de la agencia son: menos costes de personal, misma calidad de la ejecución del programa y de las actividades de comunicación y difusión que en la situación actual, y hasta 19 puestos liberados en la Comisión.

Sin embargo, existe el riesgo de que la opción de la agencia reduciría la capacidad de proporcionar el valor añadido de la UE deseado. En particular, los proyectos integrados requerirían un diseño cuidadoso en cooperación con las unidades políticas de las DG responsables y un estrecho seguimiento para garantizar su éxito y el vínculo con la implementación, que serían peores si el programa fuese gestionado por una agencia.

6. Comparación de las opciones

Las opciones anteriores se han evaluado y comparado atendiendo a criterios de eficacia, coherencia y eficiencia. La opción preferida sería, por tanto, un programa:

- con prioridades temáticas para el conjunto del período de programación, un plan de trabajo de dos o tres años con una lista no exhaustiva de prioridades, y un enfoque descendente para todos los proyectos (opción A2);
- con proyectos integrados centrados básicamente en una serie limitada de ámbitos (opciones B2a o B2b);

- con fondos de LIFE asignados con arreglo a la Comunicación MFP, y el 50 % de los recursos para el subprograma Medio Ambiente dedicados a la biodiversidad (opción C2);
- con un sistema de selección de los proyectos "tradicionales" en función del mérito y un sistema de selección de los proyectos integrados que garantice el equilibrio geográfico (opción D2);
- que realce el papel de las ONG en la difusión, y que haga énfasis en las estrategias de gobernanza y comunicación (opción E1);
- que introduzca mecanismos informáticos para la presentación de propuestas y un sistema de dos fases para los proyectos integrados con obligación de presentar informes por cada ciclo de dos años; que aumente la utilización de importes a tanto alzado y simplifique la admisibilidad de los costes mediante determinadas condiciones restrictivas (combinación de las opciones F);
- con la externalización de la gestión de los proyectos tradicionales a una agencia ya existente, manteniendo la gobernanza del programa así como la gestión de los proyectos integrados del subprograma Medio Ambiente dentro de las DG responsables; sobre la base de una evaluación intermedia, la gestión de estos proyectos podría externalizarse progresivamente (opción G2).

Esta estrategia daría respuesta a las principales recomendaciones del Programa LIFE, a saber, una mejor asignación de prioridades, simplificación y buena gestión. Las sinergias con otros fondos de la UE serían significativas, lo que garantizaría un mayor efecto multiplicador. Esta opción podría generar entre 900 y 1 210 millones EUR anuales de beneficios medioambientales y un ahorro de entre el 7 y el 12 % en los costes de licitación y del 25 % en la elaboración de informes obligatorios.

7. Seguimiento y evaluación

El marco de seguimiento propuesto está organizado en torno a dos niveles: el seguimiento de las realizaciones, los resultados y los impactos a nivel de proyectos y de programas; y el seguimiento de los gastos a nivel de programa.

Seguimiento de las realizaciones, los resultados y los impactos:

Las propuestas de proyecto incluirán cuadros de los resultados esperados como base para supervisar el progreso. Los informes temáticos por ámbito servirán de base para la difusión y la aportación de contenidos a la política. Se llevarían a cabo una evaluación intermedia y otra *ex post* del Programa LIFE.

Seguimiento de los gastos a nivel de programa:

A fin de proporcionar pruebas de los beneficios colaterales que ambos subprogramas pueden aportar a prioridades específicas tales como la acción por el clima y la biodiversidad, y para ilustrar mejor el nivel de gasto para estas prioridades a lo largo de toda la duración de LIFE, el marco de control incluirá también la metodología de seguimiento del gasto en los ámbitos del clima y la biodiversidad con arreglo a la Comunicación MFP y a los «marcadores de Río» de la OCDE.