

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um Programa para o Ambiente e a Ação Climática (LIFE)**

[COM(2011) 874 final]

(2012/C 191/20)

Relator: **Pedro NARRO**

Em 15 de dezembro e 23 de janeiro de 2012, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos dos artigos 192.º e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um Programa para o Ambiente e a Ação Climática (LIFE)*

COM(2011) 874 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente que emitiu parecer em 10 de abril de 2012.

Na 480.<sup>a</sup> reunião plenária de 25 e 26 de abril de 2012 (sessão de 25 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 127 votos a favor, 2 votos contra e 4 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O Programa LIFE é um programa comunitário de sucesso que, nos últimos 20 anos, conjuntamente com outros fundos e iniciativas, tem proporcionado resultados muito positivos. Por conseguinte, deve ser preservado e reforçado para que se avance de forma estratégica e coerente na proteção do ambiente e do clima na União Europeia.

1.2 O aumento do orçamento proposto para o Programa LIFE (2014-2020) é um bom sinal, mas ainda há muito a fazer para integrar efetivamente o ambiente nas políticas europeias. O CESE convida os Estados-Membros, a braços com uma profunda crise económica, a apostarem de forma decisiva nos investimentos relativos às questões ambientais e climáticas para atenuar os seus efeitos.

1.3 A criação de um subprograma relativo à ação climática pode ser um instrumento positivo para dar maior visibilidade a iniciativas destinadas à adaptação e atenuação das alterações climáticas. Por outro lado, o subprograma relativo ao ambiente deve continuar a contribuir para a proteção da biodiversidade e, de forma prioritária, para o financiamento da rede Natura 2000, mas sem descuidar a participação de outros fundos, como os do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER).

1.4 O lançamento de um novo tipo de projetos em grande escala, «projetos integrados», deve garantir a participação de ONG e PME, mantendo ao mesmo tempo a continuidade dos «projetos tradicionais» e melhorando a coordenação entre organismos nacionais e europeus. A este respeito, o Comité propõe que a proposta de regulamento da Comissão faça uma repartição orçamental clara entre os dois projetos, especifique quais os critérios a utilizar para dividir geograficamente os projetos integrados e esclareça como serão elaborados os programas plurianuais, sem pôr em causa a flexibilidade do programa.

1.5 O CESE defende que a distribuição dos projetos seja realizada em função de critérios de mérito e não geográficos. No entanto, o Comité reconhece a escassa participação no Programa LIFE de muitos países que não têm nem a experiência nem os meios para se envolverem ativamente. Neste sentido, é essencial que a Comissão facilite o acesso ao Programa através de uma maior assistência e de uma melhor coordenação institucional.

1.6 O aumento da taxa de cofinanciamento de projetos tradicionais e integrados não pode justificar de forma alguma que o IVA e o pessoal permanente deixem de ser considerados custos elegíveis. A não inclusão destes custos prejudicaria principalmente as pequenas organizações da sociedade civil que, mau grado a sua contribuição inestimável, poderiam ser excluídas ou ter um envolvimento limitado.

1.7 A introdução de pagamentos de montantes únicos é uma boa medida de simplificação. O Comité é de opinião que a Comissão deverá contribuir para a melhoria dos serviços de consultoria, a simplificação dos formulários financeiros e a introdução de uma fase de pré-avaliação em projetos tradicionais.

1.8 O CESE considera indispensável preservar o caráter comunitário e o valor acrescentado europeu do Programa LIFE. Neste sentido, a Comissão deverá clarificar previamente que medidas serão tomadas através de atos delegados, o papel dos Estados-Membros no Comité LIFE e as novas competências da Agência de Execução para a Competitividade e a Inovação.

1.9 Apesar do notável sucesso do Programa LIFE, a Comissão Europeia deve fazer mais esforços para promover a visibilidade do programa e a participação ativa das organizações da sociedade civil. A este respeito, é essencial melhorar os canais de divulgação, a transparência na seleção dos projetos e a sensibilização dos cidadãos europeus para a importância e o valor acrescentado para a sociedade de um instrumento comunitário como o Programa LIFE.

## 2. Contexto

2.1 Em 12 de dezembro de 2011, a Comissão Europeia publicou a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um Programa para o Ambiente e a Ação Climática (LIFE)». A dotação financeira total para o Programa LIFE para o período 2014-2020 é de 3 618 milhões de euros (expressa a preços atuais).

2.2 O Programa LIFE faz parte da proposta da Comissão sobre o quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020, que define o quadro orçamental e as principais orientações da Estratégia Europa 2020. A Comissão decidiu considerar o ambiente e a ação climática partes integrantes de todos os principais instrumentos e intervenções.

2.3 Desde a sua criação, em 1992, o Programa LIFE tem sido uma das principais áreas de financiamento ambiental da União Europeia. O novo regulamento proposto pela Comissão substitui o atual Regulamento (CE) n.º 614/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de maio de 2007, relativo ao instrumento financeiro para o ambiente (LIFE+).

2.4 A proposta do novo regulamento compreende um Programa LIFE com dois subprogramas: um para o ambiente e outro relativo à ação climática. O subprograma relativo ao ambiente tem três domínios prioritários: 1. «Biodiversidade»; 2. «Ambiente e eficiência dos recursos», e por último 3. «Governança e informação».

2.5 O subprograma para o ambiente será dotado de 2 713,5 milhões de euros, metade dos quais irá para projetos a realizar através de ações concretas de apoio à natureza e à biodiversidade. O subprograma relativo à ação climática terá um orçamento de 904,5 milhões de euros e será composto por três domínios prioritários específicos: atenuação das alterações climáticas, adaptação às alterações climáticas e governança e informação em matéria de clima.

2.6 O Comité Económico e Social Europeu sempre reconheceu a grande importância do Programa LIFE para o desenvolvimento e a definição da política ambiental da UE. Nos seus últimos três pareceres emitidos no âmbito do projeto LIFE reiterou a sua contribuição valiosa, ainda que limitada, na defesa do ambiente europeu<sup>(1)</sup>.

## 3. Observações na generalidade

### 3.1 Orçamento

3.1.1 O orçamento consagrado ao Programa LIFE no quadro financeiro plurianual proposto representa um aumento significativo em relação aos fundos atribuídos em 2007-2013. O Programa LIFE passará de 2 143 para 3 200 milhões de euros a preços de 2011 (3 618 milhões a preços atuais). O subprograma ambiente receberá 2 713,5 milhões de euros (metade para ações em matéria de biodiversidade e natureza) e o subprograma relativo à ação climática 904,5 milhões de euros.

3.1.2 Os fundos previstos representam 0,3 % do orçamento global da UE. O aumento do orçamento é um sinal positivo em relação às preocupações ambientais, mas é preciso considerar de que modo a crise económica afetará as possibilidades de financiamento de entidades privadas e administrações locais, principalmente em projetos maiores, em que a necessidade de fundos é superior. Em qualquer caso, o CESE salienta a necessidade de empenho na proteção do ambiente e do clima para atenuar os efeitos da crise e defende que o financiamento do Programa LIFE não deve condicionar negativamente outros fundos que são suscetíveis de contribuir para o mesmo domínio, como o FEADER e os Fundos Estruturais.

3.1.3 A Comissão deverá dar especial atenção à necessidade de financiamento adicional para levar a cabo atividades de comunicação, divulgação e transferência de conhecimentos. O financiamento específico de medidas de apoio e formação contribuirá não só para simplificar a gestão do programa, mas principalmente para aumentar a sua eficácia e otimizar os recursos.

### 3.2 Principais novidades da proposta

3.2.1 Após a consulta das partes interessadas e a avaliação de impacto, a Comissão decidiu introduzir três alterações importantes na regulamentação em vigor, a fim de melhorar a sua estrutura, simplificar o seu funcionamento, aumentar a flexibilidade e delinear de forma mais clara os objetivos e as estratégias, a saber:

- 1) Prioridades mais específicas;
- 2) Dois subprogramas: Ambiente e Ação Climática;
- 3) Um novo tipo de projetos: «Projetos integrados».

### 3.3 Estabelecimento de prioridades

3.3.1 Um dos temas mais debatidos na consulta prévia realizada pela Comissão Europeia refere-se à pertinência de estabelecer prioridades bem definidas para o novo programa. A Comissão rejeitou, acertadamente, estabelecer prioridades anuais fixas que poderiam impedir os candidatos de planejar, preparar e apresentar adequadamente as propostas. Por fim, a Comissão optou, sem dar informações precisas, pela elaboração conjunta com os Estados-Membros de programas de trabalho de

<sup>(1)</sup> CESE (JO C 80 de 30.3.2004, p. 57); CESE (JO C 255 de 14.10.2005, p. 52); CESE (JO C 132 de 3.5.2011, p. 75).

pelo menos dois anos. O CESE não é atualmente capaz de abordar a questão dos planos de trabalho, porque a proposta de regulamento em apreço neste parecer não dá informações precisas a este respeito. Apesar da falta de dados, a definição de programas de trabalho deve respeitar a essência do Programa LIFE no que toca à flexibilidade e à adaptação à mudança.

3.3.2 O Comité apoia a concentração de esforços em determinadas prioridades políticas e em domínios de atividade relacionados com o ambiente e o clima. A Comissão deve fornecer mais informações sobre o funcionamento do Comité do Programa LIFE, a reforma dos pontos de contacto nacionais e o recurso a atos delegados para definir critérios de elegibilidade para os projetos e de equilíbrio geográfico, no caso de projetos integrados.

#### 3.4 Subprograma relativo à ação climática

3.4.1 A criação de um subprograma específico para tratar de questões relacionadas com o clima e as suas três prioridades (atenuação, adaptação e governação) pressupõe um impulso para melhorar a aplicação da legislação da UE sobre o clima, fortalecer a governação e consolidar novas redes e plataformas. O novo subprograma é essencial para conseguir atingir os objetivos identificados na Estratégia Europa 2020 <sup>(2)</sup> e no «Roteiro de transição para uma economia hipocarbónica competitiva em 2050» <sup>(3)</sup>.

3.4.2 O novo subprograma, embora com recursos limitados, deve centrar-se numa série de objetivos específicos que melhorem os conhecimentos neste domínio sobre questões relacionadas com o clima e tornar esta prioridade em parte integrante do conjunto de instrumentos e medidas comunitárias. As sinergias entre os objetivos ambientais e climáticos são evidentes. Como assinalado pela Comissão Europeia na sua proposta de regulamento, os projetos no domínio do clima podem servir vários objetivos.

3.4.3 Para o CESE reforçar a anterior vertente temática «alterações climáticas» da componente «LIFE+ Política e Governação Ambiental» é uma decisão oportuna e acertada. Não se trata apenas de melhorar a sua visibilidade, mas de compreender o seu valor estratégico e multidisciplinar.

#### 3.5 Projetos integrados

3.5.1 Um projeto integrado é um projeto LIFE tradicional que abrange um domínio mais vasto do que o território de uma região em que o candidato tenta criar a capacidade de gerir um setor específico, mobilizando fundos do Programa LIFE, mas também de outros fundos da UE e de fundos nacionais, regionais ou do setor privado.

3.5.2 Em geral, serão projetos de grande escala (5 a 10 milhões de euros de cofinanciamento da UE) com o objetivo de resolver problemas ambientais e melhorar a aplicação e integração do ambiente noutras políticas. Os domínios prioritários de atuação são os adequados (Rede Natura 2000, água, ar, resíduos, etc.), mas a Comissão não deve marginalizar o papel de alguns projetos tradicionais que geraram muitos benefícios a um custo mínimo. Os projetos integrados oferecem um novo mecanismo de objetivos múltiplos para a implementação da legislação ambiental e climática, mas levantam dúvidas razoáveis sobre se, na prática, não tornam a gestão mais complexa e não dificultam a coordenação entre os diversos fundos que intervêm simultaneamente.

3.5.3 Os projetos integrados estarão sujeitos a uma distribuição geográfica ainda por definir. A Comissão estabelecerá critérios geográficos através de atos delegados, mas seria positivo que o regulamento de base desse algumas orientações sobre a forma de incentivar os países tradicionalmente pouco ativos no domínio do Programa LIFE a melhorarem a sua participação no Programa. Neste sentido, é necessário proporcionar uma maior assistência a estes países e melhorar a coordenação com os organismos nacionais competentes. O Comité considera que para selecionar um projeto integrado são mais importantes os critérios de mérito do que os critérios geográficos ou similares. O alargamento do cofinanciamento para 80 % dos custos elegíveis talvez não seja suficiente para fomentar a participação de operadores públicos e privados num contexto de crise em que é muito difícil mobilizar os fundos adequados para projetos tão ambiciosos.

3.5.4 Os projetos integrados deverão incluir de forma mais clara organizações da sociedade civil para facilitar o seu desenvolvimento e aplicação no terreno, evitando assim que se tornem meros instrumentos nas mãos das administrações. É fundamental aumentar a participação das organizações da sociedade civil e promover a criação de redes para o intercâmbio de boas práticas e a transferência de conhecimentos entre os seus membros.

## 4. Observações na especialidade

### 4.1 Simplificação

4.1.1 A Comissão insiste numa maior simplificação através da generalização de montantes e de taxas fixos. Esta medida é positiva e pode eliminar a burocracia desnecessária.

4.1.2 No entanto, o CESE não pode concordar com a proposta de uma revisão dos custos elegíveis de modo a não incluir o IVA ou as despesas permanentes de pessoal (estes custos normalmente rondam os 30 %). Se não se levarem em conta estes custos, aumentam as dificuldades para os projetos desenvolvidos principalmente por atores da sociedade civil mais modestos ou a nível local. A simplificação deve ser baseada em mudanças substanciais dos formulários, num maior apoio na fase de elaboração, na flexibilidade das alterações orçamentais *ex post* e numa avaliação prévia (triagem). No entender do

<sup>(2)</sup> COM(2010) 2020 final.

<sup>(3)</sup> COM(2011) 112 final.

Comité, algumas medidas de simplificação concebidas especificamente para os projetos integrados deviam ser alargadas aos projetos tradicionais, nomeadamente a definição de duas fases na seleção do projeto.

4.1.3 A proposta de regulamento melhora sensivelmente a complementaridade entre os instrumentos financeiros em relação ao texto confuso do atual artigo 9.º. O Comité concorda que o Programa LIFE deve complementar outros programas de financiamento da União (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, Fundo de Coesão, Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural, Horizonte 2020, etc.), melhorando a coordenação de modo a evitar o duplo financiamento.

4.1.4 As novas medidas para simplificar o funcionamento e a gestão do programa devem ser acompanhadas de aumento da transparência dos critérios de seleção dos projetos e de reforço dos instrumentos existentes para dar apoio e orientações aos potenciais beneficiários.

#### 4.2 *Abordagem comunitária/ atividades no exterior da União*

4.2.1 A eliminação das dotações nacionais indicativas (artigo 6.º do regulamento em vigor) implica que se tenha unicamente em conta critérios de equilíbrio geográfico a definir para os chamados projetos integrados. As dotações nacionais não deram o resultado esperado e não incentivaram os Estados mais pequenos ou com menos experiência na gestão destes fundos. A supressão parece lógica e é contrabalançada pela Comissão com critérios geográficos para projetos de maior alcance (projetos integrados). Atualmente, a Itália, a Alemanha e a Espanha são os grandes beneficiados, mas importa incentivar a participação dos países com menos experiência ou preparação técnica.

4.2.2 O alargamento do âmbito geográfico do Programa LIFE parece adequado, mas não deve distorcer a natureza comunitária deste programa. As exceções à regra geral devem ser reduzidas a casos muito precisos em domínios específicos, como as espécies marinhas ou migratórias ou a cooperação internacional entre organizações. O Comité apoia a ideia de que pelo menos 15 % do orçamento do programa sejam canalizados para projetos de natureza transnacional.

4.2.3 A Comissão assumiu até agora a responsabilidade total da gestão do Programa LIFE, mas não está claro na nova proposta o papel que caberá às agências de execução e, em particular, à Agência de Execução para a Competitividade e a Inovação no âmbito dos projetos tradicionais. A este respeito, é pertinente perguntar à Comissão Europeia quais as competências da Agência Executiva na seleção de projetos e que instrumentos serão utilizados para reforçar os pontos de contacto nacionais.

#### 4.3 *Rede Natura 2000*

4.3.1 A contribuição do programa LIFE para financiar o desenvolvimento da rede Natura 2000 é uma prioridade que deu resultados notáveis. No próximo período, o Programa LIFE deve manter o seu contributo para melhorar a aceitação da rede Natura 2000 por parte dos atores locais e das administrações. Para tal, é prioritário que o Programa LIFE contribua para a consolidação de critérios comuns de gestão e de administração dos espaços Natura 2000. Esta tarefa deve ser coordenada pela Comissão Europeia e centrar-se nos países em que a implementação desta rede é mais recente.

#### 4.4 *Cofinanciamento*

4.4.1 A taxa máxima de financiamento para projetos LIFE é de 70 % dos custos elegíveis, quando anteriormente era de 50 %. No caso de projetos integrados pode chegar a 80 %, o que também se aplica a projetos específicos de apoio às necessidades especiais para a implementação e o desenvolvimento de políticas ou legislação da UE, tendo em conta o seu valor estratégico. Este aumento do cofinanciamento tem por objetivo compensar a não elegibilidade de determinados custos muito significativos até agora elegíveis, como o IVA e as despesas permanentes de pessoal. No entanto, alguns projetos no domínio da biodiversidade já gozam atualmente de cofinanciamento de 75 %. Por conseguinte, é conveniente que a Comissão examine se esse cofinanciamento é suficiente para compensar ou se, pelo contrário, deve ser estabelecida uma taxa de cofinanciamento fixa em vez de um valor máximo.

#### 4.5 *Eco-inovação*

4.5.1 Atualmente, a maioria dos projetos de política e governação ambiental tem por objetivo a aplicação de métodos empresariais ou de gestão inovadores. A avaliação de impacto constata uma evolução muito positiva em termos de ecoinovação. No entanto, a Comissão propõe restrições à inovação privada, que, *a priori*, ficará a cargo de outros instrumentos específicos como o Horizonte 2020.

#### 4.6 *Promover a participação das PME e das ONG.*

4.6.1 A nova conceção do Programa LIFE abandona a sua abordagem puramente ascendente (da base para o topo) e segue uma abordagem descendente e flexível. O resultado desta filosofia é a conceção de projetos integrados. O Comité não rejeita o novo ponto de vista da Comissão, mas gostaria de destacar a importância de promover os projetos desenvolvidos a nível local e regional por pequenas empresas e ONG, que podem produzir grandes resultados com um custo mínimo.

4.6.2 O CESE subscreve a ideia de que os projetos financiados pelo Programa LIFE promovam de forma efetiva a utilização de contratos públicos ecológicos.

#### 4.7 Financiamento de ONG ambientais

4.7.1 A Comissão Europeia utiliza o instrumento LIFE para financiar as ONG ambientais que participam no processo de decisão europeu. Tradicionalmente, cerca de trinta organizações beneficiaram destes fundos com um resultado muito positivo, segundo a avaliação da Comissão. A este respeito, o Comité elogia o trabalho destas organizações, mas reputa necessário alterar os critérios de seleção para a concessão de fundos para que outras organizações com um importante contributo para o ambiente e o clima também possam deles beneficiar.

Bruxelas, 25 de abril de 2012

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON

---