

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind instituirea unui program pentru mediu și politici climatice (LIFE)

COM(2011) 874 final

(2012/C 191/20)

Raportor: **dl Pedro NARRO**

La 15 decembrie 2011 și respectiv la 23 ianuarie 2012, în conformitate cu articolele 192 și 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Parlamentul European și Consiliul au hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind instituirea unui program pentru mediu și politici climatice (LIFE)

COM(2011) 874 final.

Secțiunea pentru agricultură, dezvoltare rurală și protecția mediului, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 10 aprilie 2012.

În cea de-a 480-a sesiune plenară, care a avut loc la 25 și 26 aprilie 2012 (ședința din 25 aprilie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 127 voturi pentru, 2 voturi împotriva și 4 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Programul LIFE este un program comunitar încununat de succes care, în ultimii 20 de ani și însoțit de alte fonduri și inițiative, a dat rezultate extrem de bune. Din acest motiv, programul trebuie menținut și întărit, pentru a se progresa în mod strategic și coerent în materie de protecție a mediului și a climei în Uniunea Europeană.

1.2 Majorarea bugetului propus pentru programul LIFE (2014-2020) este un semn bun, dar rămân multe de făcut pentru integrarea eficientă a mediului în politicile europene. CESE solicită statelor membre ca, în condițiile crizei economice profunde cu care se confruntă, să mizeze hotărât pe investițiile în protecția mediului și a climei, pentru a atenua efectele crizei.

1.3 Crearea unui subprogram pentru politici climatice poate fi un instrument util pentru a conferi o mai mare vizibilitate inițiativelor orientate către adaptarea la schimbările climatice și atenuarea efectelor acestora. La rândul său, subprogramul pentru mediu trebuie să contribuie în continuare la protecția biodiversității și, în mod prioritar, la finanțarea rețelei Natura 2000, fără a se neglija participarea altor fonduri, cum ar fi cele din cadrul Fondului european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR).

1.4 La punerea în aplicare a unui nou tip de proiecte de mare anvergură („proiectele integrate”), trebuie să se garanteze participarea ONG-urilor și a IMM-urilor, menținându-se continuitatea proiectelor „tradiționale” și îmbunătățind coordonarea dintre organismele naționale și cele comunitare. În acest sens, CESE propune ca Comisia să integreze în propunerea de regulament o repartizare clară a bugetului între ambele proiecte, să precizeze criteriile care vor fi utilizate la dezvoltarea

unei distribuiri geografice a proiectelor integrate și să clarifice modalitatea în care se vor elabora programele multianuale fără a reduce flexibilitatea programului.

1.5 CESE pledează pentru ca repartizarea proiectelor să se efectueze pe baza unor criterii de merit, și nu geografice. Cu toate acestea, CESE recunoaște participarea redusă la programul LIFE a multor țări, care nu dispun nici de experiența, nici de mijloacele suficiente pentru a se implica activ. În acest scop, este fundamental ca Comisia să le faciliteze accesul, printr-o mai amplă consultanță și o mai bună coordonare instituțională.

1.6 Majorarea ratei de cofinanțare pentru proiectele tradiționale și integrate nu poate constitui, în niciun caz, o justificare pentru ca TVA-ul și personalul permanent să nu mai fie considerate costuri eligibile. Neinclusiunea acestor costuri ar aduce prejudicii importante organizațiilor mici ale societății civile, a căror contribuție este foarte valoroasă, dar a căror participare poate fi nulă sau limitată.

1.7 Introducerea plăților forfetare reprezintă o bună măsură de simplificare. În opinia CESE, Comisia ar trebui să progreseze pe calea îmbunătățirii serviciilor de consultanță, a simplificării formularelor financiare și a introducerii unei faze de evaluare prealabilă în cadrul proiectelor tradiționale.

1.8 CESE consideră indispensabilă menținerea caracterului comunitar și a valorii adăugate a programului LIFE. În acest sens, Comisia trebuie să precizeze în prealabil ce măsuri vor fi adoptate prin acte delegate, rolul statelor membre în cadrul Comitetului LIFE și noile atribuții ale Agenției Executive pentru Competitivitate și Inovare.

1.9 În ciuda succesului remarcabil al programului LIFE, Comisia Europeană trebuie să depună eforturi suplimentare pentru promovarea cunoașterii programului și în favoarea participării active a organizațiilor societății civile. În acest scop, este fundamentală îmbunătățirea mijloacelor de difuzare, transparența procesului de selecție a proiectelor, precum și sensibilizarea cetățenilor europeni în legătură cu importanța și valoarea adăugată pe care o aduce societății un instrument comunitar de tipul programului LIFE.

2. Context

2.1 La 12 decembrie 2011, Comisia Europeană a publicat propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind instituirea unui program pentru mediu și politici climatice (LIFE). Bugetul total al programului LIFE pentru perioada 2014-2020, exprimat în monedă curentă, este de 3 618 milioane EUR.

2.2 Programul LIFE face parte din propunerea Comisiei privind cadrul financiar multianual pentru perioada 2014-2020, care stabilește cadrul bugetar și principalele orientări pentru Strategia Europa 2020. Comisia a hotărât să considere mediul și politica climatică părți integrante ale tuturor instrumentelor și acțiunilor.

2.3 Încă de la începuturile sale, în 1992, programul LIFE a fost una din axele principale de finanțare a programelor de mediu ale Uniunii Europene. Se dorește ca noul regulament propus de Comisie să fie urmașul Regulamentului nr. 614/2007 al Parlamentului European și al Consiliului, din 23 mai 2007, aflat în vigoare, privind Instrumentul financiar pentru mediu (LIFE+).

2.4 Propunerea pentru un nou Regulament LIFE a fost concepută sub forma unui program LIFE compus la rândul său din două subprograme, unul pentru mediu și celălalt pentru politici climatice. Subprogramul pentru mediu conține trei domenii prioritare: 1. „Biodiversitate”, 2. „Mediu și utilizarea eficientă a resurselor” și, în sfârșit, 3. domeniul prioritar „Guvernanță și informare”.

2.5 Subprogramul pentru mediu va dispune de 2 713,5 milioane EUR. Jumătate din resursele alocate sprijinirii proiectelor prin acțiuni concrete va fi dedicată protecției naturii și a biodiversității. Subprogramul pentru politici climatice va dispune de un buget de 904,5 milioane EUR și va fi compus din trei domenii prioritare specifice: atenuarea schimbărilor climatice, adaptarea la schimbările climatice și guvernanța și informarea în domeniul climei.

2.6 Comitetul Economic și Social European a semnalat întotdeauna marea importanță a programului LIFE pentru dezvoltarea și elaborarea politicii UE în domeniul mediului. În ultimele trei avize elaborate de CESE pe tema proiectului LIFE s-a reafirmat contribuția valoroasă, dar limitată a acestuia în ce privește protecția mediului european ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ CESE (JO C 80, 30.3.2004, p. 57); CESE (JO C 255, 14.10.2005, p. 52); CESE (JO C 132, 3.5.2011, p. 75).

3. Observații generale

3.1 Bugetul

3.1.1 Bugetul alocat programului LIFE în propunerea de cadru financiar multianual presupune o creștere semnificativă față de fondurile alocate pentru perioada 2007-2013. LIFE va trece de la 2 143 la 3 200 milioane EUR, în prețuri din 2011 (3 618 milioane EUR în prețuri actuale). Subprogramul pentru mediu va primi 2 713,5 milioane EUR (din care jumătate pentru acțiuni în domeniul biodiversității și al naturii), iar politicile climatice vor primi 904,5 milioane EUR.

3.1.2 Fondurile prevăzute reprezintă 0,3 % din ansamblul bugetului european. Creșterea bugetului reprezintă un semn bun, în contextul îngrijorărilor legate de mediu; cu toate acestea, trebuie să se analizeze în ce măsură criza economică va afecta posibilitățile de finanțare de către organismele private și administrațiile locale, în special în cazul proiectelor de mare anvergură, care necesită mai multe fonduri. În orice caz, CESE subliniază că este necesar să se mizeze pe protecția mediului și a climei pentru atenuarea efectelor crizei și pledează pentru ca finanțarea programului LIFE să nu afecteze în mod negativ alte fonduri care pot interveni la rândul lor în același domeniu, cum ar fi FEADR sau fondurile structurale.

3.1.3 Comisia ar trebui să acorde prioritate necesității unei finanțări suplimentare în vederea realizării activităților de comunicare, difuzare și transfer de cunoștințe. Finanțarea specifică a măsurilor de consultanță și formare ar contribui nu doar la simplificarea gestionării programului, ci și, în principal, la sporirea eficienței acestuia și la optimizarea resurselor.

3.2 Principalele inovații ale propunerii

3.2.1 În urma consultării părților interesate și a analizelor de impact, Comisia a hotărât să introducă trei schimbări importante în legislația în vigoare, în vederea îmbunătățirii structurii, simplificării funcționării și sporirii flexibilității, precum și pentru a stabili în mod mai clar obiectivele și strategiile. Aceste schimbări sunt următoarele:

- 1) priorități mai specifice;
- 2) două subprograme: mediu și politici climatice;
- 3) un nou tip de proiecte: „proiectele integrate”.

3.3 Stabilirea priorităților

3.3.1 Una din chestiunile cele mai dezbătute în consultarea prealabilă efectuată de Comisia Europeană s-a axat pe oportunitatea stabilirii de priorități definite pentru noul program. Comisia a abandonat, pe bună dreptate, ideea stabilirii de priorități anuale fixe, care ar putea împiedica o corectă planificare, pregătire și prezentare a propunerilor din partea solicitanților. În sfârșit, Comisia a hotărât, fără a oferi informații mai precise, să elaboreze, împreună cu statele membre, programe de lucru de

cel puțin doi ani. CESE nu este în măsură în prezent să abordeze chestiunea planurilor de lucru, având în vedere lipsa informațiilor precise în acest sens din propunerea de regulament supusă examinării în prezentul aviz. În ciuda lipsei de date, stabilirea programelor de lucru trebuie să respecte esența programului LIFE în ce privește flexibilitatea acestuia și adaptarea sa la schimbare.

3.3.2 CESE sprijină concentrarea eforturilor pe anumite priorități politice și domenii de acțiune legate de mediu și de climă. Comisia trebuie să ofere mai multe informații asupra funcționării Comitetului programului LIFE, a reformării punctelor de contact naționale și a utilizării actelor delegate pentru a stabili criteriile de eligibilitate a proiectelor și de echilibru geografic în cazul proiectelor integrate.

3.4 Subprogramul pentru politici climatice

3.4.1 Crearea unui subprogram specific în vederea abordării chestiunilor legate de climă și cele trei priorități aferente (atenuare, adaptare și guvernanta) trebuie să implice un impuls pentru îmbunătățirea punerii în aplicare a legislației comunitare în materie de climă, întărirea guvernantei și consolidarea noilor rețele și platforme. Noul subprogram este indispensabil pentru a se viza atingerea obiectivelor stabilite în Strategia Europa 2020 ⁽²⁾ și în Foaia de parcurs pentru trecerea la o economie competitivă cu emisii scăzute de dioxid de carbon până în 2050 ⁽³⁾.

3.4.2 Deși dispune de o alocare bugetară restrânsă, noul subprogram trebuie să se centreze asupra unei serii de obiective specifice care să permită o mai bună cunoaștere pe teren a chestiunilor privitoare la climă și integrarea acestei priorități în ansamblul instrumentelor și măsurilor comunitare. Sinergiile dintre obiectivele de mediu și cele legate de climă sunt evidente. Așa cum semnalează Comisia Europeană în propunerea sa de regulament, proiectele din domeniul climei pot contribui la atingerea mai multor obiective.

3.4.3 CESE consideră ca fiind oportună și adecvată decizia de a actualiza vechea componentă tematică „schimbări climatice” din cadrul componentei „politică și guvernanta în domeniul mediului” a programului LIFE+. Nu este vorba doar de sporirea vizibilității, ci și de înțelegerea valorii sale strategice și multidisciplinare.

3.5 Proiectele integrate

3.5.1 Un proiect integrat este un proiect LIFE tradițional care acoperă un domeniu mai amplu decât teritoriul unei regiuni în care solicitantul încearcă să genereze capacitatea necesară pentru gestionarea unui sector specific, angajând finanțarea LIFE, dar și alte fonduri ale UE și fonduri naționale, regionale sau din sectorul privat.

3.5.2 În general va fi vorba de proiecte de mare anvergură (5-10 milioane EUR de cofinanțare comunitară), în scopul rezolvării problemelor de mediu și al îmbunătățirii punerii în aplicare și integrării mediului în alte politici. Domeniile prioritare de acțiune sunt cele corespunzătoare (rețeaua Natura 2000, apa, aerul, reziduurile etc.), deși Comisia nu ar trebui să acorde mai puțină atenție rolului anumitor proiecte tradiționale care au generat nenumărate beneficii cu costuri minime. Proiectele integrate vor crea un nou mecanism de execuție cu scopuri multiple în ce privește punerea în aplicare a legislației de mediu și de climă, dar ridică îndoiele serioase legate de posibilitatea de a provoca în practică complicarea gestionării și dificultăți de coordonare între diversele fonduri care vor interveni simultan ⁽⁴⁾.

3.5.3 Proiectele integrate vor face obiectul unei distribuiri geografice care rămâne a fi stabilită. Prin intermediul actelor delegate, Comisia va defini criteriile geografice, dar ar fi util ca în regulamentul de bază să se poată include unele orientări elementare privind modalitatea de stimulare a țărilor tradițional puțin active în domeniul LIFE să își sporească participarea la program. În acest scop, este necesar să se ofere acestor țări o consultație sporită și să se îmbunătățească coordonarea cu organismele naționale competente. Comitetul consideră că, la selecționarea unui proiect integrat, criteriile de merit trebuie să prevaleze asupra celor geografice sau similare. Cofinanțarea extinsă până la 80 % din costurile eligibile este posibil să nu fie suficientă pentru promovarea participării operatorilor publici și privați în contextul crizei, în care este foarte greu să se mobilizeze fondurile adecvate pentru proiecte atât de ambițioase.

3.5.4 Proiectele integrate ar trebui să integreze în mod mai hotărât organizațiile societății civile, pentru a facilita dezvoltarea și aplicarea lor pe teren, evitând transformarea lor în simple instrumente în mâinile administrației. Este fundamental să se încurajeze participarea organizațiilor societății civile și să se promoveze crearea de rețele care să permită schimbul de bune practici și transferul de cunoștințe între membrii lor.

4. Observații specifice

4.1 Simplificarea

4.1.1 Comisia insistă asupra unei mai mari simplificări, prin generalizarea cantităților fixe și a plăților de sume forfetare. Această măsură este pozitivă și poate elimina sarcinile birocratice inutile.

4.1.2 Cu toate acestea, Comitetul nu poate accepta propunerea de revizuire a costurilor eligibile pentru a nu include TVA-ul sau costurile permanente legate de personal (în general, aceste costuri se ridică la 30 %). În cazul în care nu se ține seama de aceste costuri, se vor spori dificultățile pentru proiectele desfășurate în principal de actorii societății civile mai modești sau de anvergură locală. Simplificarea trebuie să se bazeze pe o modificare substanțială a formularelor, o mai bună consiliere în faza de redactare, flexibilitate în ce privește modificările bugetare ex post și o fază de evaluare

⁽²⁾ COM(2010) 2020 final.

⁽³⁾ COM(2011) 112 final.

⁽⁴⁾ În cadrul sondajului public „Your voice in Europe”, 38 % dintre persoanele întrebate au pus sub semnul întrebării eficiența proiectelor integrate. În schimb, în sondajul realizat de Comitetul Regiunilor, 85 % dintre reprezentanții administrațiilor regionale au apreciat pozitiv propunerea privind proiectele integrate: <http://ec.europa.eu/environment/life/about/beyond2013.htm>.

prealabilă (*screening*). În opinia Comitetului, unele măsuri de simplificare create special pentru proiectele integrate ar trebui extinse la cele tradiționale, așa cum este cazul stabilirii a două faze în procesul de selecție a proiectelor.

4.1.3 Propunerea de regulament îmbunătățește considerabil complementaritatea dintre instrumentele financiare, în raport cu redactarea ambiguă a actualului articol 9. CESE împărtășește principiul potrivit căruia programul LIFE trebuie completat cu alte programe de finanțare ale Uniunii Europene (Fondul european de dezvoltare regională, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală, Orizont 2020 etc.), îmbunătățind coordonarea în scopul împiedicării dublei finanțări.

4.1.4 Noile măsuri de simplificare a funcționării și gestionării programului trebuie să fie însoțite de o sporire a transparenței criteriilor de selecție a proiectelor și de o consolidare a instrumentelor existente, pentru a oferi asistență și orientare beneficiarilor potențiali.

4.2 Abordarea comunitară/activitățile desfășurate în afara Uniunii

4.2.1 Eliminarea alocărilor naționale orientative (art. 6 din regulamentul actual) va face loc doar unor criterii de echilibru geografic nedeterminate pentru așa-numitele proiecte integrate. Alocările naționale orientative nu au produs rezultatele scontate și nu au stimulat statele membre mai mici sau cu mai puțină experiență în ce privește gestionarea acestor fonduri. Pare logic ca ele să fie eliminate, fiind compensate de Comisie prin criterii geografice pentru proiectele de mai mare anvergură (proiectele integrate). În prezent, principalii beneficiari sunt Italia, Germania și Spania, dar trebuie promovată în mod activ participarea țărilor cu mai puțină experiență sau pregătire tehnică.

4.2.2 Extinderea domeniului geografic al programului LIFE pare adecvată, dar nu ar trebui denaturat caracterul comunitar al programului. Excepțiile de la regulă trebuie să fie limitate la cazuri bine determinate în domenii specifice, cum ar fi speciile marine sau migratoare sau cooperarea internațională între organizații. CESE sprijină ideea ca cel puțin 15 % din bugetul programului să poată fi canalizat prin proiecte cu caracter trans-național.

4.2.3 Până în prezent, Comisia și-a asumat integral gestionarea programului LIFE, însă nu este clar în noua propunere rolul destinat agențiilor executive și, mai concret, Agenției Executive pentru Competitivitate și Inovare în cadrul proiectelor tradiționale. În acest sens, este oportun să fie întrebată Comisia Europeană care vor fi competențele agenției executive în ce privește selecționarea proiectelor și ce instrumente vor fi utilizate pentru consolidarea punctelor de contact naționale.

4.3 Rețeaua Natura 2000

4.3.1 Contribuția programului LIFE la finanțarea dezvoltării rețelei Natura 2000 reprezintă o prioritate care a dat rezultate semnificative. În următoarea perioadă, programul LIFE trebuie să contribuie în continuare la îmbunătățirea acceptării rețelei Natura 2000 de către agenții locali și administrații. Pentru aceasta, este prioritar ca LIFE să contribuie la consolidarea criteriilor comune de gestionare și administrare a spațiilor din cadrul Natura 2000. Această misiune trebuie să fie îndeplinită sub coordonarea Comisiei Europene și să se concentreze asupra țărilor în care a fost introdusă mai recent.

4.4 Cofinanțarea

4.4.1 Rata maximă de finanțare pentru proiectele LIFE va fi de 70 % din costurile eligibile, în vreme ce înainte era de 50 %. În cazul proiectelor integrate se va putea ajunge până la 80 %, rată ce ar fi aplicabilă și proiectelor specifice de sprijinire a necesităților speciale pentru punerea în aplicare și dezvoltarea politicilor sau normelor UE, având în vedere valoarea lor strategică. Majorarea cofinanțării are loc în scopul compensării caracterului neeligibil al anumitor cheltuieli foarte semnificative care până în prezent au fost eligibile, cum ar fi TVA-ul și cheltuielile legate de personalul permanent. Cu toate acestea, în perioada actuală, unele proiecte din domeniul biodiversității se bucură deja de o cofinanțare de 75 %. Prin urmare, Comisia trebuie să analizeze dacă această cofinanțare este suficientă pentru a compensa sau, dimpotrivă, ar trebui să se stabilească o rată de cofinanțare fixă, în loc de un maxim.

4.5 Ecoinovarea

4.5.1 În perioada actuală, majoritatea proiectelor de politică și guvernare de mediu au ca obiect aplicarea metodelor antreprenoriale sau de gestionare inovatoare. În analiza de impact se apreciază foarte pozitiv progresele în materie de ecoinovare. Cu toate acestea, Comisia propune limitări în ce privește inovarea privată, întrucât, în principiu, alte instrumente specifice, cum ar fi Orizont 2020, se ocupă de aceasta.

4.6 Promovarea participării IMM-urilor și a ONG-urilor

4.6.1 Noul concept al programului LIFE abandonează abordarea pur ascendentă („de jos în sus”) și mizează pe o perspectivă descendentă flexibilă. Rezultatul acestei filozofii este elaborarea proiectelor integrate. CESE nu respinge noua viziune a Comisiei, dar dorește să insiste asupra importanței de a promova proiectele desfășurate la scară locală sau regională care implică întreprinderile mici și ONG-urile, dar care pot produce rezultate semnificative cu cheltuieli minime.

4.6.2 CESE pledează pentru ca proiectele finanțate de programul LIFE să promoveze în mod eficient recurgerea la achizițiile publice ecologice.

4.7 Finanțarea ONG-urilor de mediu

4.7.1 Comisia Europeană utilizează instrumentul LIFE pentru a finanța ONG-urile de mediu care participă la procesul de decizie european. În mod tradițional, aproximativ 30 de organizații au beneficiat de aceste fonduri, cu un rezultat foarte pozitiv, potrivit evaluării Comisiei. În acest sens, Comitetul salută activitatea desfășurată de aceste organizații, dar consideră că este oportun să se modifice criteriile de selecție pentru alocarea fondurilor, astfel încât să poată beneficia de ele și alte organizații care contribuie considerabil la protecția mediului și a climei.

Bruxelles, 25 aprilie 2012

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON
