



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 28.6.2013
COM(2013) 478 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И
СЪВЕТА**

**Окончателна оценка на Регламент (ЕО) № 614/2007 относно Финансовия
инструмент за околна среда (LIFE+)**

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Окончателна оценка на Регламент (ЕО) № 614/2007 относно Финансовия инструмент за околна среда (LIFE+)

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Програмата LIFE е единственият финансов инструмент на ЕС, чийто акцент е поставен само върху изпълнението на политиката и законодателството на Съюза в областта на околната среда. Тя бе стартирана през 1992 г. и понастоящем тече четвъртият програмнен период в рамките на Регламента (ЕО) № 614/2007 за LIFE+. ¹ Този регламент обхваща периода 2007—2013 г. и предвижда финансов пакет от 2,17 милиарда евро.

Три вида интервенции са възможни по линия на LIFE+:

- **Безвъзмездни средства за дейности**, които представляват 78 % от бюджета. Субсидиите се отпускат по три програмни линии: природа и биологично разнообразие, политика и управление в областта на околната среда, информация и комуникация;
- **Безвъзмездни средства за оперативни дейности на НПО**, които представляват 3 % от бюджета;
- **Договори за обществени поръчки** за предоставяне на услуги, които представляват 19 % от бюджета.

В съответствие с член 15, параграфи 2 и 3 от Регламента Комисията изготви следните документи:

- средносрочен преглед, представен пред Европейския парламент и Комитета за LIFE+ през септември 2010 г.;²
- предложение за наследник на програмата LIFE+, представено на Европейския парламент и Съвета през декември 2011 г.;³

През декември 2012 г. Комисията публикува резултатите от проучване със заключения и препоръки за програмата LIFE+ и нейното изпълнение.⁴

Данните и становищата, събрани и анализирани в окончателната оценка, показаха, че няма съществени промени в естеството и изпълнението на програма LIFE+ или в качеството на резултатите от нея в сравнение с междинната оценка от 2010 г. Следователно заключенията от междинната оценка като цяло са все още валидни. Окончателната оценка съдържа обаче доказателства за непрекъснатото

¹ ОВ L 149, 9.6.2007 г.

² <http://ec.europa.eu/environment/life/publications/lifepublications/evaluation/index.htm#mte2010>

³ http://ec.europa.eu/environment/life/about/documents/COMM_PDF_COM_2011_0874_FBG.pdf?reference=IP/11/1526&format=PDF&aged=0&language=BG&guiLanguage=bg

⁴ http://ec.europa.eu/environment/life/about/documents/121214_conclusions.pdf

усъвършенстване на изпълнението на програмата след предишните оценки.⁵ В следващите части на настоящото съобщение са представени постигнатите успехи и нерешените предизвикателства и слабости в програма LIFE. Предложението на Комисията за инструмент, който да наследи програмата за периода 2014—2020 г., вече съдържа предложения за решения на набелязаните предизвикателства и слабости.

2. УСПЕХИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

2.1. Успехи

LIFE+ беше ефективен инструмент за насърчаване на изпълнението на приоритетите, определени в Шестата програма за действие за околната среда (6-та ПДОС)⁶. Програмата е играла значителна роля за повишаването на осведомеността, доброто управление и участието на обществеността в изпълнението на политиката и законодателството на ЕС в областта на околната среда. Оценките потвърждават, че програма LIFE+ представлява „успешен инструмент, който носи значителни ползи за ЕС“.⁷

През двадесетте години на програмата и в допълнение към „ползите, изразени количествено и оценени на около 600 милиона евро годишно“, LIFE доведе до

- **подобрене на опазването и възстановяването** на около 4,7 милиона хектара площи;
- **подобрене на качеството на водите** на площ от около 3 милиона хектара;
- **по-здравословно качество на въздуха** за около 12 милиона души;
- **предотвратяване на отпадъци** (около 300 000 тона) и рециклиране на други 1 милион тона;
- **намаляване на емисиите на CO₂** с 1,13 милиона тона годишно.

Тези успехи бяха постигнати чрез провеждането на почти 50 000 мероприятия по проекти, включително заделянето на 194 милиона хектара за осъществяването на мрежата „Натура 2000“, над 95 000 обучения, кампании за осведомяване с аудитория от 6,1 милиона души и включването на 1,2 милиона ученици и студенти.

⁵ Вж.: ЕРЕС (2008), на разположение на адрес: https://ec.europa.eu/dgs/environment/pdf/epec_report_life.pdf; SEC (2008) 2633 ОКОНЧАТЕЛЕН РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА относно изпълнението на програмата за финансова подкрепа за европейски неправителствени организации, работещи предимно в областта на опазването на околната среда; COWI (2009). Последваща оценка на проектите и дейностите, финансирани по програма LIFE; Европейска сметна палата (2009). Специален доклад 11/2009 „Устойчивост на проектите в рамките на LIFE „Природа“ и тяхното управление от страна на Комисията“; „Arcadis“ (2010 г.). Междинна оценка на изпълнението на регламента за LIFE+; и SEC (2011) 1541 окончателен РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА, ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО, придружаващ документа „Предложение за Регламент за създаване на програма за околната среда и действията по климата (LIFE)“.

⁶ ОВ L 242, 10.9.2002 г.

⁷ http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/2020/1_EN_impact_assessment_part1_v4.pdf

Предимства и ползи за ЕС

Добавената стойност за ЕС от програмата LIFE+ произтича от факта, че тя може да действа като платформа за обмен на най-добри практики и споделяне на знания, което дава възможност на субектите в целия ЕС взаимно да черпят от опита си и по този начин по-ефективно да се справят с проблемите на околната среда. Така например по програмна линия „Природа и биологично разнообразие“ LIFE+ спомогна за създаването на платформи за сътрудничество, в подкрепа на партньорствата и съответно за улесняване обмена на най-добри практики между заинтересованите страни и лицата, вземащи решения. Програмата LIFE+ позволява също така по-добро разпределяне на отговорността и солидарността при опазване на общите блага на ЕС в областта на околната среда. Програмата действа като катализатор, като предоставя еднократни инвестиции за преодоляване на първоначалните пречки пред изпълнението на политиката на ЕС в областта на околната среда и климата и за изпитване на нови подходи. В междинната оценка бе посочено, че LIFE „не е загубил значението си при положение, че е единственият финансов инструмент на ЕС, специално ориентиран към околната среда“.⁸

Високото равнище на ползите за ЕС от регламента бе постигнато, като се гарантираше следното:

- всички проекти, финансирани с безвъзмездни средства за дейности, бяха с високо качество, и тяхното въздействие бе подсилено чрез разпространението и споделянето на резултатите от проектите, които достигаха до максимален брой натоварени с политическа отговорност лица и други заинтересовани страни в целия ЕС;
- на финансираните НПО бе осигурена възможност да играят ефективна роля в разработването и изпълнението на политическите мерки;
- възлагането на обществени поръчки бе добре планирано и съгласувано с официално договорените приоритети.

Ползите от действията на ниво ЕС обаче бяха донякъде заглушени от системата на национални разпределения на средствата, което доведе до компромиси в качеството на финансираните проекти, и от прекалено широко формулираните приоритети, което доведе до недостатъчно ориентиране към конкретните нужди и приоритети. Тъй като списъкът на приоритетите на LIFE+ беше определен в регламента, не беше възможно по време на изпълнението на програмата да се въведат изисквания, с които да се ограничи финансирането на проекти до специфични политически нужди и приоритети.

Подбор и мониторинг на проектите

Стрикtnата процедура за оценка и подбор на проектите за LIFE+ беше гаранция за това, че финансираните проекти са добре обмислени и следователно е вероятно да бъдат успешни. Външни екипи, чиито членове владеят езика и задълбочено познават контекста на проектите, предоставяха редовно съдействие и мониторинг на място.

⁸

SEC (2010) 1120 СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА, Средносрочен преглед на регламента за LIFE+, стр. 5

Бенефициерите смятат, че им е било оказано адекватно съдействие както от споменатия външен наблюдаващ екип, така и от техническите и финансовите експерти на Комисията.⁹

Безвъзмездни средства за оперативна дейност на НПО

Целта на тази част от програмата LIFE+ е да се позволи на НПО в областта на околната среда, които са ангажирани с европейските политики, да допринесат за балансирано участие на заинтересованите страни в политическия процес на ЕС. Безвъзмездните средства за оперативни разходи позволиха на НПО да участват в работни групи на ЕС, да представят информация и анализират документи, да работят за повишаване на осведомеността и да извършват консултативни дейности и дългосрочни проекти. Оценките потвърждават, че тази подкрепа не е загубила своята целесъобразност, и стигат до заключението, че подобрите НПО имат позитивен принос за политиката на ЕС.

Обществени поръчки

Комисията използва обществени поръчки за извършването на проучвания и оценки, за провеждането на срещи, работни заседания и семинари и за разработването и поддръжката на компютърни системи (например сайта на програма LIFE или информационната система на „Натура 2000“). Тази част от програмата LIFE+ бе използвана и за подпомагането на Комисията в дейностите по повишаване на осведомеността, обнародване и разпространение на информация, които имат много важна роля за постигане на политическата ѝ цел. Такива договори изиграха важна роля за постигането на целите на програмата, въпреки сравнително малкия им дял в бюджета на LIFE+. Оценките показват, че разходите по възлагането на обществени поръчки са били съразмерни и са съответствали на потребностите на политиката. Сред резултатите е налице висококачествена работа по комуникация и достигане на информацията до гражданите; въпреки че е трудно да се оцени реалното пълно отражение на такива мерки, те са осъществени в съответствие с поставените критерии за качество и въз основа на стратегическите нужди.

2.2. Предизвикателства и действия в настоящата рамка

2.2.1. Безвъзмездни средства за действия

Стратегия и съгласуваност

Програмата LIFE+ бе оценена като важна и необходима, тъй като създава добавена стойност за разработването и изпълнението на политиката на ЕС в областта на околната среда.¹⁰ Целите на програмата обаче не винаги са ясни и понякога липсва съгласуваност с други политики на ЕС. Липсата на ясен стратегически подход и критична маса бе отбелязана като недостатък на програмата, който произтича главно от ограничения в регламента. Поради това при изпълнението на програмата LIFE+ не е било възможно да се отрази развитието в политическите приоритети на ЕС, по-специално в областите

⁹ Средносрочен преглед, стр. 9

¹⁰ SEC (2010) 1120 СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪБЕТА, Средносрочен преглед на регламента за LIFE+, стр. 10

околна среда и информация и комуникация. В оценките се препоръчват по-добро стратегическо и многогодишно планиране, както и повече гъвкавост по отношение на избора и взаимно допълване на финансовите инструменти, за да се постигне напредък. Освен това в оценките се съдържа заключението, че в частта „околна среда и управление“ на LIFE+ следва да се постави акцент върху прилагането на законодателството на ЕС в областта на околната среда и създаването на мултиплициращи аспекти.

Съгласно член 9 от регламента LIFE+ не трябва да финансира дейности, които могат да бъдат финансирани от други фондове на ЕС; по този начин се предотвратява използване на няколко инструмента на ЕС за финансиране на един проект. От друга страна обаче по-голямо взаимодействие и съгласуваност с националните, регионалните и местните програми в държавите членки би било от полза.

Ограниченото финансиране на дейности извън ЕС е намалило ефективността на програмата при справянето с проблеми на ЕС в областта на околната среда, причинени от фактори извън границите на ЕС.

Комисията продължава да полага усилия за по-доброто интегриране на резултатите от отпускните безвъзмездни средства за дейности в разработването и изпълнението на политически стратегии в ограничената рамка на настоящата програма LIFE+. Ръководството за кандидатите бе основно преразгледано, особено в частта „околна среда и управление“, за да се осигурят по-голяма целенасоченост и по-добри указания за потенциалните бенефициери в рамките на ограниченията на регламента за LIFE+.

Комисията се постара нито един проект по LIFE+ да не получи подкрепа от други инструменти на ЕС, така че разпоредбите на регламента за LIFE+ да бъдат спазени. В процеса на подбор обаче бе дадено предимство на проекти, демонстриращи полезно взаимодействие с други фондове или интегриран подход при използването на различни фондове, поставяйки критерии за подбор, при които се предоставят допълнителни точки при оценяването на такива проекти.

Комисията реагира на препоръките от оценката и с предложение за нов вид проекти в рамките на наследника на програмата LIFE+ — т.нар. „интегрирани проекти“; те ще поставят по-силно ударение на изпълнението на политиката на ЕС, за по-дълъг период от време и с мобилизиране на допълнителни средства.

Предложеният нов вид програма ще въведе и възможността за финансиране на дейности извън ЕС, когато това е необходимо за постигане на целите на ЕС в областта на околната среда или климата.

Административна тежест

Административната тежест на LIFE+ се е увеличила с времето поради по-строгите изисквания при подаването на заявления и докладването, особено във връзка с

финансовото управление, поради което бяха изразени опасения относно ефикасността. Разделянето на звеното за LIFE+ в две отделни звена през 2009 г. изглежда също е повишило административната тежест за отделните служители.

Комисията положи усилия за опростяване на процедурите и предложи мерки за намаляване на административната тежест в наследника на програмата LIFE+.

Процедури за кандидатстване и подбор

Процедурите за представяне и подбор на проекти бяха оценени като прекалено дълги и сложни, т.е. като нуждаещи се от опростяване.

В отговор на това през 2011 г. бе въведено подаването на формуляра за заявление да става по електронен път. През първата година на пилотния проект се появиха някои първоначални проблеми, включително несъответствия между електронния и хартиения вариант, които наложиха ръчна обработка.

След всяка покана за представяне на предложения Комисията организира семинари за потенциалните кандидати, за да обясни процедурата на кандидатстване и да повиши качеството на заявленията. Тези семинари бяха специално насочени към страни с малък брой заявители и/или с нисък процент на успеваемост на заявленията. Освен това Комисията продължи да засилва и подобрява дейностите по разпространение и насочи повече усилия за привличане на нетрадиционни кандидати за LIFE, особено в областта на биологичното разнообразие и по новите теми в частта „околна среда и управление“.

Комисията съкрати продължителността на процедурата за подбор на проекти, без да намали качеството ѝ. Системата на електронните заявления функционира добре откакто бе публикувана поканата за представяне на предложения за 2012 г. и Комисията проучва възможностите за разширяване на използването на електронното докладване в мониторинга на проектите.

Резултати от проектите и интеграция

В оценките се предлага Комисията да провежда повече последващи инспекции на проектите, дори това да не се изисква от регламента. По-систематичен последващ мониторинг би представлявал подобрение на действащия режим, тъй като той би помогнал да се констатира кои проекти наистина постигат дълготрайни положителни резултати. Това би помогнало да се гарантира, че резултатите от проектите се използват по-добре и се интегрират в процеса на вземането на политически решения. По принцип следва да се подобри трансферът на ноу-хау, по-специално на равнище ЕС.

Комисията вече извършва по-систематични последващи инспекции, за да оцени дълготрайността на проектите и да моделира съответно своята политика. Освен това тя мобилизира усилията си да интегрира резултатите от проекти в разработването и изпълнението на политически стратегии чрез семинари и тематични дискусии с

участието на бенефициери и лица на отговорни длъжности. Връзката политика-проект в частта „биологично разнообразие“ вече е силна, но през следващия програмен период могат да бъдат положени повече усилия, по-специално по отношение на частта „околна среда и управление“.

Комуникация и връзки с обществеността

В оценките се препоръчва хоризонталната комуникация на програма LIFE да се подобри и да се засили разпространяването на резултатите и емпиричните данни от проектите особено на равнище ЕС.

Бяха направени редица подобрения. Външно най-видимото от тях е актуализирането и подобряването на интернет страницата на програма LIFE.

Комисията редовно публикува тематични брошури, които показват как проекти по програма LIFE търсят решение на екологични проблеми; бяха проведени и публикувани три синтезиращи проучвания — за водата, отпадъците и въздуха/шума.

Комисията насърчи създаването на мрежи от контакти, включително чрез организирането на регионални и общоевропейски срещи на ангажирани с проекти екипи за обмен на опит и технически познания.

Особено в частта „природа и биологично разнообразие“ имаше активно сътрудничество и обмен на знания между бенефициерите, което също така допринесе за събиране на научни познания за опазването на природата и биологичното разнообразие и по този начин в по-широк смисъл и за изпълнението на директивите за птиците и за местообитанията.

Национални организации и управление

Националните центрове за контакт играят важна роля за гарантиране на последователност, взаимно допълване и съгласуване на програмата LIFE+ и националните програми. Съгласуването с други, предимно национални източници на средства обаче все още изглежда недостатъчно. Според националните центрове за контакт съществува възможност за мобилизиране на повече национални ресурси чрез програмата LIFE+.

Националните стратегии се разглеждат като важни за насърчаване, популяризиране и изпълнение на програмата в отделните държави членки.

Броят на предложенията от отделните държави членки е много различен, отчасти поради предишния опит с програмата във всяка държава членка, отчасти поради помощта, предоставяна от националните центрове за контакт. Това води до неравномерно разпределение на средствата между държавите членки. Италия, Испания и Германия продължават да получават значителни финансови помощи по линия на LIFE+ за разлика от някои от най-новите държави членки.

Комисията провежда обучения за укрепване на ролята на националните центрове за контакт в подпомагането на кандидатите и бенефициерите и разработи насоки за комуникационни дейности.

Макар националното подпомагане съгласно регламента да не води на пръв поглед до значително по-балансирано разпределение на проектите в рамките на ЕС, в някои държави се постига напредък чрез усилията на националните центрове за контакт. Подобни успешни усилия следва да се копират и в други държави членки.

2.2.2. Безвъзмездни средства за оперативна дейност на НПО

Въпреки че въздействието на отделните безвъзмездни средства за оперативната дейност на НПО се оценява по-трудно от това на безвъзмездните средства за дейности, бе признато, че програмата за предоставяне на безвъзмездни средства на НПО предлага много предимства чрез своя принос към разработването и изпълнението на политически стратегии. Критериите за допустимост като цяло бяха обявени за адекватни, но изискването да има членове в много държави се възприема като противоречащо на разпоредбата, че помощта може да бъде предоставена само на бенефициера, а не на членовете.

В по-ранните оценки бяха установени проблеми във връзка със скоростта и сроковете за плащанията, които причиниха на НПО проблеми с ликвидността. Средносрочният преглед препоръча промяна в сроковете на процедурата за подбор или промяна на многогодишните рамкови споразумения за партньорство с оглед решаването на проблемите с ликвидността и подобряване на икономическата ефективност.¹¹

Комисията подобри подаваната обратна информация към НПО относно решенията за съфинансиране, освен това бяха направени някои подобрения в графика на плащанията, макар положителният ефект тук да бе ограничен поради сроковете, свързани с финансовите процедури на Комисията.

В последната покана за представяне на предложения за LIFE+ Комисията акцентира повече върху годишните приоритети и въведе елемент на външна оценка, за да се засили обективността в процеса на оценяване. За последващия инструмент бе предложена възможността за многогодишно подпомагане, за да може да се осигури по-стабилна подкрепа, което на бенефициерите от НПО би дало възможност за по-дългосрочно планиране. Освен това ще се насърчава засиленото участие на членовете на мрежата в усвояването на безвъзмездните средства.

¹¹ SEC (2010) 1120 СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА, Средносрочен преглед на регламента за LIFE+, стр. 8

3. БЪДЕЩЕТО НА LIFE+

Както бе отбелязано по-горе, много от препоръките от оценките бяха несъвместими със съществуващия регламент за LIFE+, но бяха взети под внимание при разработването на бъдещия инструмент.

В своето съобщение от 12 декември 2011 г., представено на Европейския парламент и на Съвета, Комисията предложи да се отпуснат 3,2 милиарда евро за периода 2014—2020 г. за нова програма за действие в областта на околната среда и климата — „LIFE“. Предложената нова програма ще доразвива постигнатото от съществуващата програма „LIFE+“, но ще бъде преработена, с цел по-силно въздействие, опростеност и гъвкавост при увеличен бюджет.

Основните предложени промени са следните:

- създаването на **подпрограма за действие в областта на климата** (800 милиона евро за целия период) с три приоритета: смекчаване на последиците от изменението на климата, адаптиране към изменението, управление и осведоменост;
- **по-добро определяне на структурата на подпрограмата за околната среда** (2,4 милиарда евро за целия период): биологично разнообразие, околна среда и управление;
- въвеждането на **интегрирани проекти (ИП)** като демонстрационни проекти за постигане целите в областта на околната среда, по-специално чрез мобилизиране на други налични средства на ЕС и/или национални средства. Това ще осигури в частност по-доброто допълване и съгласуваност с действията, финансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) в областта на природата, водите, отпадъците, качеството на въздуха, смекчаването на изменението на климата и адаптирането към изменението на климата.

Подпрограмата за околна среда ще подкрепя действия в следните области:

- *„околна среда и ефективно използване на ресурсите“* — по-иновативни решения за по-добро прилагане на политиката в областта на околната среда и за интегриране на целите ѝ в други сектори;
- *„биологично разнообразие“* — разработване на най-добри практики, за да се спре загубата на биоразнообразие и да се възстановят екосистемните услуги, запазвайки основния акцент върху подкрепата за обектите към програма „Натура 2000“, особено чрез интегрирани проекти в съответствие с рамките за приоритетни действия на държавите членки;
- *„Управление и информация в областта на околната среда“* — насърчаване на споделянето на знания, разпространението на най-добри практики и по-голямата съгласуваност, както и на кампании за повишаване на осведомеността.

Подпрограмата за действия в областта на климата обхваща следните области:

- *„Намаляване на отрицателното въздействие на изменението на климата“* — акцент върху намаляването на емисиите на парникови газове;
- *„Приспособяване към изменението на климата“* — акцент върху увеличаването на устойчивостта към изменението на климата;
- *„Управление и информация в областта на климата“* — повишаване на осведомеността, комуникацията, сътрудничеството и разпространението на информация относно дейностите за намаляване на отрицателното въздействие на изменението на климата и приспособяването към него.

Безвъзмездната помощ за финансиране на проекти остава основният метод на намеса. Безвъзмездните средства за оперативна дейност на НПО и други организации също се предлагат като има и възможност за използване на иновативни финансови инструменти.

В съответствие с предложението на Комисията програмата LIFE за периода 2014—2020 г. ще въведе по-прости и по-гъвкави процедури.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Макар и оценките да посочват възможни подобрения в програмата LIFE+, като цяло тя се оценява като ефективна и добре управлявана. Когато това бе възможно, установените слабости бяха преодоляни в крайните етапи на настоящия програмен период. Там, където самият регламент за LIFE+ съдържаха слабости, препоръките бяха взети предвид при разработването на предложената програма LIFE за периода 2014—2020 г.

Комисията смята, че бюджетът на ЕС следва да продължи да подпомага държавите членки и ЕС като цяло при разработването и изпълнението на политиките на ЕС както чрез специален инструмент за околната среда, така и чрез включването на околната среда в финансовите инструменти, които са от по-голямо значение за бюджета.

Предвид неравномерното и неадекватно прилагане на политиката на ЕС в областта на околната среда и климата не е изчезнала необходимостта от специфичен инструмент за намеса в областта на околната среда и климата. Предложението на Комисията за нова програма LIFE цели да се съхрани постигнатото и да се развие програмата, която понастоящем се регулира от успешния регламент за LIFE+.