



*Европейски икономически и социален комитет*

**NAT/547**  
**Създаване на Програма**  
**за околната среда и**  
**действията по климата**  
**(LIFE)**

Брюксел, 25 април 2012 г.

**СТАНОВИЩЕ**

на

Европейския икономически и социален комитет

относно

**„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на**  
**Програма за околната среда и действията по климата (LIFE)“**

COM(2011) 874 final

Докладчик: г-н **Pedro Narro**

На 15 декември 2011 г. Европейският парламент и на 23 януари 2012 г. Съветът решиха, в съответствие с член 192 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Програма за околната среда и действията по климата (LIFE)“*  
COM(2011) 874 final.

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 10 април 2012 г.

На 480-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2012 г. (заседание от 25 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 127 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

\*

\* \*

## 1. **Заклучения и препоръки**

- 1.1 Програмата LIFE е успешно действаща европейска програма, която, допълнена от други фондове и инициативи, даде много положителни резултати през последните 20 години. Затова тя следва да бъде запазена и укрепена с цел постигане на стратегически и последователен напредък в опазването на околната среда и климата в Европейския съюз.
- 1.2 Предложеното увеличение на бюджета за програма LIFE (2014-2020 г.) е добър сигнал, но все още предстои много работа за ефикасното интегриране на околната среда в европейските политики. ЕИСК отправя искане към държавите членки, обхванати от дълбока икономическа криза, да заложат решително на инвестиции в околната среда и борбата срещу изменението на климата с цел неговото смекчаване.
- 1.3 Създаването на подпрограма за действия по климата може да се окаже инструмент с положително въздействие за популяризиране на инициативите за приспособяване към и смекчаване на изменението на климата. От своя страна, подпрограмата за околната среда трябва да продължи да спомага за опазването на биологичното разнообразие и да допринася приоритетно за финансирането на мрежата Натура 2000, без да се намалява приносът на други фондове като фондовете, свързани с Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР).

- 1.4 С въвеждането на новия тип мащабни „интегрирани проекти“ трябва да се постигне гарантиране на участието на НПО и МСП, като се запази приемствеността на „традиционните“ проекти и се подобри координацията между националните организации и организациите на равнище ЕС. В това отношение ЕИСК предлага Комисията да включи в предложението за регламент ясно разпределение на бюджета между двата вида проекти, да уточни какви критерии ще се прилагат за установяването на географското разпределение на интегрираните проекти и да изясни как ще се изготвят многогодишните програми, без да се засяга гъвкавостта на програмата.
- 1.5 ЕИСК се изказва в полза на това проектите да се разпределят в зависимост от тяхното качество, а не според географски критерии. Въпреки това ЕИСК признава слабо участие в програмата LIFE на много страни, които не разполагат с достатъчен опит и средства, за да се включат активно. Във връзка с това е от основно значение Комисията да улесни техния достъп посредством предоставяне на повече консултации и по-добро институционално координиране.
- 1.6 Увеличаването на дела на съфинансиране за традиционните и интегрираните проекти в никакъв случай не може да оправдае отпадането на ДДС и разходите за постоянен персонал от допустимите разходи. Изключването на тези разходи би било в значителен ущърб на малките организации на гражданското общество, чийто принос е много ценен, но чието участие би могло да бъде ограничено или възпрепятствано.
- 1.7 Въвеждането на еднократни фиксирани плащания е добра мярка за опростяване. Според ЕИСК Комисията би следвало да насочи усилията си към подобряване на консултантските услуги, опростяване на финансовите формуляри и въвеждане на етап на предварителна оценка за традиционните проекти.
- 1.8 ЕИСК смята, че е безспорно необходимо да се запази общностният характер и европейската добавена стойност на програма LIFE. В този смисъл Комисията следва да уточни предварително мерките, които ще се приемат посредством делегирани актове, ролята на държавите членки в Комитета по LIFE и новите правомощия на Изпълнителната агенция за конкурентоспособност и иновации.
- 1.9 Въпреки значителния успех на програма LIFE Европейската комисия следва да положи допълнителни усилия за насърчаване на популярността на програмата и активното участие на организациите на гражданското общество. В това отношение от първостепенно значение е да се усъвършенстват каналите за разпространяване на информация, да се повиши прозрачността при подбора на проектите и осведомеността на европейските граждани относно значението и добавената стойност, която носи на обществото общостен инструмент като програмата LIFE.

## 2. Контекст

- 2.1 На 12 декември 2011 г. Европейската комисия публикува „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Програма за околната среда и действията по климата (LIFE)“. Общият финансов пакет за програмата LIFE за периода 2014-2020 г., изразен в текущи цени, е 3 618 млн. EUR.
- 2.2 Програмата LIFE е част от предложението на Комисията за Многогодишната финансова рамка (МФР) за периода 2014-2020 г., в което се определят бюджетната рамка и основните насоки за изпълнението на стратегията „Европа 2020“. Комисията реши да включи околната среда и действията по климата като неразделна част от всички основни инструменти и интервенции.
- 2.3 От създаването си през 1992 г. програмата LIFE е една от основните оси на финансиране в областта на околната среда в Европейския съюз. Целта на новия регламент, предложен от Комисията, е да замени сега действащия Регламент № 614/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23 май 2007 г. относно финансовия инструмент за околна среда (LIFE+).
- 2.4 Настоящото предложение за нов регламент за LIFE е създадено като Програма LIFE с две подпрограми: една за околната среда и една за действията по климата. Подпрограмата за околната среда има три приоритетни области: 1. „Биологично разнообразие“, 2. „Околна среда и ресурсна ефективност“ и, на последно място, 3. „Управление и информация“.
- 2.5 Подпрограмата за околната среда ще разполага с 2 713,5 млн. EUR. Половината от заделените ресурси за подкрепа на проекти посредством конкретни действия, ще бъдат предназначени за опазването на природата и биологичното разнообразие. Подпрограмата за действията по климата ще разполага с бюджет от 904,5 млн. EUR и ще се състои от три конкретни приоритетни области: смекчаване на изменението на климата, адаптиране към изменението на климата и управление и информация, свързани с климата.
- 2.6 Европейският икономически и социален комитет винаги е изтъквал голямото значение на програма LIFE за развитието и формулирането на политиката на ЕС в областта на околната среда. В последните три становища, изготвени от ЕИСК относно проекта LIFE, беше подчертан отново ценният му, макар и ограничен, принос за опазването на околната среда в Европа<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> CESE 1603/2003, [ОБ С 80, 30.3.2004 г., стр. 57](#); CESE 382/2005, [ОБ С 255, 14.10.2005 г., стр. 52](#); CESE 533/2011, [ОБ С 132, 3.5.2011 г., стр. 75](#).

### 3. **Общи бележки**

#### 3.1 Бюджет

3.1.1 Бюджетът за програмата LIFE в предложението за многогодишна финансова рамка предполага значително увеличение спрямо средствата, заделени за периода 2007-2013 г. Бюджетът на програмата LIFE ще бъде увеличен от 2 143 млн. EUR на 3 200 млн. EUR, по цени от 2011 г. (3 618 млн. EUR, изразен в текущи цени). Подпрограмата за околна среда ще получи 2 713,5 млн. EUR (половината от които за действия в областта на опазването на природата и биологичното разнообразие), а за действията по климата ще бъдат заделени 904,5 млн. EUR.

3.1.2 Предвидените средства са в размер на 0,3 % от общия европейски бюджет. Увеличаването на бюджета представлява положителен сигнал във връзка със загрижеността за опазването на околната среда, въпреки че трябва да се оценят последиците от икономическата криза върху възможностите за финансиране от частни субекти и от местните администрации, най-вече по отношение на мащабните проекти, изискващи повече средства. Във всеки случай ЕИСК подчертава необходимостта да се заложи на опазването на околната среда и на климата, за да се смекчат последиците от кризата и защитава позицията, че финансирането на програмата LIFE не трябва да се отрази отрицателно върху другите фондове, по които също могат да бъдат предприети действия в тази област, като напр. ЕЗФРСР или структурните фондове.

3.1.3 Комисията би следвало да отдели приоритетно внимание на необходимостта от допълнително финансиране за провеждането на дейности за комуникация, разпространяване и трансфер на знания. Конкретното финансиране на мерките за предоставяне на консултации и обучение ще допринесе не само за опростяването на управлението на програмата, но най-вече за повишаването на нейната ефективност и оптимизирането на ресурсите.

#### 3.2 Най-важните нови моменти в предложението

3.2.1 След консултации със заинтересованите страни и оценки на въздействието Комисията реши да въведе три важни промени в действащия регламент с цел подобряване на структурата му, опростяване на функционирането му, повишаване на неговата гъвкавост и по-ясно определяне на целите и стратегиите. Тези промени включват:

- 1) по-конкретни приоритети;
- 2) две подпрограми: „Околна среда“ и „Действия по климата“;
- 3) нов тип проекти — „интегрирани проекти“.

### 3.3 Определяне на приоритетите

3.3.1 Един от най-обсъжданите въпроси в предварителните консултации, осъществени от Европейската комисия, се отнасяше до целесъобразността от установяването на определени приоритети за новата програма. Комисията с основание е отхвърлила установяването на твърди годишни приоритети, които биха могли да попречат на кандидатите да планират, подготвят и представят както трябва своите предложения. Накрая Комисията е избрала варианта за изготвяне, съвместно с държавите членки, на работни програми за период от най-малко две години, без обаче да предостави подробна информация. Понастоящем ЕИСК не е в състояние да изрази отношение по работните програми поради липсата на точна информация по този въпрос в разглежданото предложение за регламент. Въпреки отсъствието на данни, при определянето на работните програми следва да се съблюдава самата същност на програмата LIFE, а именно, нейната гъвкавост и приспособимост към промените.

3.3.2 ЕИСК подкрепя съсредоточаването на усилията върху конкретни политически приоритети и сфери на действие в областта на околната среда и климата. Комисията следва да предостави повече информация за финансирането на Комитета за програмата LIFE, реформата на националните точки за контакт и използването на делегирани актове за определяне на критерии за допустимост на проектите и географски баланс при интегрираните проекти.

### 3.4 Подпрограма за действия по климата

3.4.1 Създаването на специфична подпрограма по въпросите, свързани с климата, и нейните три приоритета (смекчаване, приспособяване и управление) следва да даде тласък за подобряването на прилагането на законодателството на ЕС в областта на климата, да укрепи управлението и създаването на нови мрежи и платформи. Новата подпрограма е от решаващо значение за усилията за постигане на целите, залегнали в стратегията „Европа 2020“<sup>2</sup> и в Пътната карта за преминаването към конкурентоспособна икономика с ниска въглеродна интензивност през 2050 г.<sup>3</sup>

3.4.2 Независимо от ограничените финансови ресурси, новата подпрограма следва да се съсредоточи върху поредица от специфични цели, които да позволят да се повиши информираността на място по въпросите, свързани с климата, и да превърне този приоритет в неразделна част от съвкупността от общностни инструменти и мерки. Синергиите между целите в областта на околната среда и климата са очевидни. Както посочва Европейската комисия в предложението си за регламент, проектите в областта на климата могат да изпълняват множество цели.

---

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

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

- 3.4.3 Според ЕИСК решението предишното тематично направление „изменение на климата“ в рамките на компонента „Политика и управление на околната среда“ да бъде издигнато в ранг на подпрограма е удачно и целесъобразно. Не става въпрос само за привличане на вниманието към тази проблематика, но и за разбирането на нейното стратегическо и мултидисциплинарно значение.
- 3.5 Интегрирани проекти
- 3.5.1 Интегриран проект е традиционен проект по програма LIFE, чийто обхват надхвърля територията на един регион, при който кандидатът се стреми да генерира необходимия капацитет за управление на конкретен сектор, мобилизирайки финансиране от програма LIFE, но също и от други европейски, национални, регионални фондове и частни източници на финансиране.
- 3.5.2 По принцип става въпрос за мащабни проекти (5-10 млн. EUR съфинансиране от ЕС), чиято цел е разрешаване на проблеми, свързани с околната среда и подобряване на прилагането и интегрирането на политиката в областта на околната среда в други политики. Приоритетните области на действие са подходящо избрани (мрежата Натура 2000, водите, въздуха, отпадъците и др.), въпреки че Комисията не би трябвало да пренебрегва ролята на някои традиционни проекти, донесли неизброими ползи при минимални разходи. Интегрираните проекти ще внесат нов поливалентен механизъм за изпълнение в прилагането на законодателството в областта на околната среда и климата, но повдигат основателни съмнения за това дали на практика няма да доведат до усложняване на управлението и до затруднения при координирането между различните фондове, които ще участват едновременно.
- 3.5.3 Интегрираните фондове ще подлежат на географско разпределение, което все още предстои да се определи. С помощта на делегирани актове Комисията ще установи географски критерии, но би било целесъобразно в основния регламент да бъдат включени някои основни насоки за начините, по които страните, които досега не са участвали активно в програмата LIFE, да бъдат стимулирани да вземат по-голямо участие. За тази цел е необходимо на тези страни да се предоставят повече консултации и да се подобри координацията с компетентните национални органи. Комитетът смята, че при подбора на интегрираните проекти критериите за качество трябва да имат превес пред критерии от географско или друго естество. Делът на съфинансиране, повишен до 80 % от допустимите разходи, може да не се окаже достатъчно за насърчаване на публичните и частните оператори в условията на криза, когато е много трудно да се мобилизират необходимите средства за толкова амбициозни проекти.

3.5.4 Интегрираните проекти би следвало да включват по-категорично организациите на гражданското общество, за да се подпомага тяхното развитие и осъществяване по места и за да се избегне изключителното им превръщане в инструменти на администрацията. Следователно е от първостепенно значение да се повиши участието на организациите на гражданското общество и да се насърчи създаването на мрежи, които да позволяват обмен на добри практики и трансфер на знания между членовете им.

#### 4. Специфични бележки

##### 4.1 Опростяване

4.1.1 Комисията набляга на по-голямо опростяване посредством по-често използване на фиксирани ставки и еднократни фиксирани плащания. Това е положителна мярка, която може да доведе до премахване на излишни бюрократични пречки.

4.1.2 Но Комитетът не може да се съгласи с предложението за преразглеждане на допустимите разходи, в което се изключват ДДС и разходите за постоянен персонал (тези разходи обикновено възлизат на около 30 %). Ако тези разходи не се вземат предвид, това ще създаде затруднения за проектите, разработвани предимно от участници в гражданското общество на местно равнище или по-малки организации. Опростяването следва да се основава на значителна промяна във формулярите, предоставяне на по-добри консултации на етапа на изготвяне на проектите, гъвкавост по отношение на последващи промени в бюджета и етап на предварителна оценка (screening). Според Комитета някои мерки за опростяване, разработени специално за интегрираните проекти, би следвало да обхванат и традиционните проекти, напр. подборът на проекти, който се извършва на два етапа.

4.1.3 Предложението за регламент внася значително подобрение по отношение на допълняемостта между финансовите инструменти с оглед на неясната формулировка на сега действащия член 9. ЕИСК изразява съгласие с принципа, според който програмата LIFE следва да допълва други програми на ЕС за финансиране (Европейски фонд за регионално развитие, Кохезионен фонд, Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони, „Хоризонт 2020“ и др.), като подобрява координацията с цел избягване на дублирано финансиране.

4.1.4 Новите мерки за опростяване на функционирането и управлението на програмата трябва да бъдат съпроводени от повишаване на прозрачността на критериите за подбор на проекти и укрепване на съществуващите инструменти, за да се предложат консултации и насоки на евентуалните бенефициери.



- 4.2 Общностен подход/действия извън границите на Съюза
- 4.2.1 Индикативните национални разпределения (член 6 от настоящия регламент) ще бъдат заменени само от все още неопределени критерии за географски баланс за интегрираните проекти. Националните разпределения не доведоха до очаквания резултат и не осигуриха стимули за по-малките държави членки или за тези с по-малко опит в управлението на тези фондове. Това премахване изглежда логично и се компенсира от Комисията посредством географски критерии за по-мощните (интегрирани) проекти. Понастоящем големите бенефициери са Италия, Германия и Испания, но следва да се насърчи активно участието на страните, които имат по-малък опит или техническа подготовка.
- 4.2.2 Разширяването на географския обхват на програмата LIFE изглежда целесъобразно, но не би следвало да води до размиване на общностния характер на програмата LIFE. Изключенията от общото правило следва да се сведат до строго определени случаи в конкретни области като морските или мигриращите видове и международното сътрудничество между различните организации. ЕИСК подкрепя виждането, че най-малко 15 % от бюджета на програмата следва да се предоставя посредством транснационални проекти.
- 4.2.3 Досега Комисията беше поела изцяло управлението на програма LIFE, но в новото предложение не се уточнява ясно ролята на изпълнителните агенции, по-конкретно на Изпълнителната агенция за конкурентоспособност и иновации при традиционните проекти. В този смисъл е целесъобразно да се отправи запитване към Комисията относно правомощията на Изпълнителната агенция при подбора на проекти и инструментите, които ще се използват за укрепване на националните точки за контакт.
- 4.3 Мрежа Натура 2000
- 4.3.1 Приносът на програма LIFE за финансиране на развиването на мрежата Натура 2000 е приоритет, който даде забележими резултати. През следващия период програмата LIFE трябва да продължи да допринася за по-доброто възприемане на мрежата Натура 2000 от страна на местните участници и администрацията. За тази цел от първостепенно значение е програмата LIFE да допринася за консолидирането на общи критерии за управление и администриране на обектите по Натура 2000. Изпълнението на тази задача би следвало да се координира от Европейската комисия и да се съсредоточи в страните, в които те са създадени най-наскоро.
- 4.4 Съфинансиране
- 4.4.1 Максималният дял финансиране за проектите по LIFE ще се увеличи на 70 % от допустимите разходи, докато преди той беше 50 %. При интегрираните проекти той ще може да достига до 80 %, като този дял ще се прилага и при конкретни проекти за

подкрепя на специални нужди за изпълнение и развиване на политики или законодателни актове на ЕС с оглед на стратегическото им значение. Увеличаването на дела съфинансиране цели да компенсират отпадането от категорията „допустими разходи“ на някои много важни разходи, които до този момент бяха включени в нея, като ДДС и разходите за постоянен персонал. Но в настоящия период някои проекти в областта на биологичното разнообразие вече се ползват от съфинансиране в размер на 75 %. Затова е целесъобразно Комисията да анализира въпроса дали това съфинансиране представлява достатъчна компенсация или, напротив, би следвало да се определи фиксиран вместо максимален дял съфинансиране.

#### 4.5 Екоиновации

4.5.1 В настоящия период по-голямата част от проектите, свързани с политиката в областта на околната среда и нейното управление имаха за цел прилагане на иновационни предприемачески методи или методи на управление. Оценката на въздействието разглежда като твърде положителен напредъкът, постигнат в областта на екоиновациите. Въпреки това Комисията предлага ограничения за иновациите в частния сектор, тъй като, по презумпция, те са обхванати от други специфични инструменти като „Хоризонт 2020“.

#### 4.6 Насърчаване на участието на МСП и НПО

4.6.1 В новата концепция на програма LIFE се изоставя досегашният изключително възходящ подход („*bottom up*“) в полза на гъвкав подход „отгоре-надолу“. Плод на това виждане е концепцията за интегрирани проекти. ЕИСК не отхвърля новата визия на Комисията, но би искал да изтъкне, че е важно да се насърчават проекти, разработени на местно или регионално равнище, в които участват малки предприятия и НПО, но които могат да доведат до големи резултати с минимални разходи.

4.6.2 ЕИСК подкрепя идеята проектите, финансирани от програмата LIFE, да насърчават по ефективен начин използването на екологосъобразните обществени поръчки.

#### 4.7 Финансиране на НПО, работещи в областта на околната среда

4.7.1 Европейската комисия използва инструмента LIFE, за да финансира НПО, работещи в областта на околната среда, които участват в процеса на вземане на решения на европейско равнище. Досега около тридесет организации са се ползвали традиционно от тези средства и според оценката на Комисията резултатът е много положителен. Комитетът оценява работата на тези организации, но смята, че би било целесъобразно да бъдат адаптирани критериите за подбор за отпускане на безвъзмездни средства, за да могат да се възползват и други организации със значителен принос в областта на околната среда и климата.

Брюксел, 25 април 2012 г.

Председател  
на  
Европейския икономически и социален  
комитет

Staffan Nilsson

---