



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 12.12.2011
SEC(2011) 1541 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

РЕЗЮМЕ НА ПРОЕКТА НА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

Предложение за Регламент

за създаване на Програма за околната среда и действията по климата (LIFE)

{COM(2011) 874 окончателен}

{SEC(2011) 1542 окончателен}

{SEC(2011) 1543 окончателен}

Отказ от отговорност: Настоящото резюме е обвързващо само за службите на Комисията, участвали в изготвянето му, и не предопределя окончателната форма на което и да е от решенията, които Комисията ще вземе.

С настоящата оценка на въздействието (ОВ) се оценяват възможните варианти за управление на програма за околна среда и действия по климата (LIFE) за периода 2014—2020 г. (приемник на програмата LIFE+).

В съобщението си от 29 юни 2011 г. (Съобщението за МФР) Комисията прие позицията си за следващата многогодишна финансова рамка (МФР) за периода 2014—2020 г., в това число за програмата LIFE. Основните промени представляват:

- i) създаването на подпрограма за действие в областта на климата (800 млн. EUR за целия период) с три приоритета: смекчаване на последиците от изменението на климата, адаптиране към изменението, управление и осведоменост;
- ii) по-добро определяне на структурата на подпрограмата за околната среда (2,4 млрд. EUR за целия период): биологично разнообразие, околна среда и управление;
- iii) въвеждането на интегрирани проекти (ИП) като демонстрационни проекти за постигане целите в областта на околната среда по-специално чрез мобилизиране на други налични национални средства/или средства на ЕС.

1. Процедурни въпроси, консултация със заинтересованите страни и становище на Комитета за оценка на въздействието (КОВ)

Настоящата оценка на въздействието е изготвена от ГД „Околна среда“ и ГД „Действия по климата“ с подкрепата на други генерални дирекции (ГД), както и от Европейската агенция за конкурентоспособност и иновации. Тя се основава на обширен анализ и допитване, по-специално:

- оценките на програма LIFE — последващата оценка (1996—2006 г.) и междинната оценка (2007—2009 г.),
- проучвания на външни консултанти: „Комбинирана оценка на въздействието и предварителна оценка на прегледа на регламента за LIFE+“ и „Изменението на климата в бъдещата многогодишна финансова рамка“,
- открита онлайн консултация на интернет страницата „Your Voice in Europe“ („Вашият глас в Европа“),
- консултация, проведена от Комитета на регионите, консултация с членовете на Комитета на програма LIFE и аташетата на държавите-членки по въпросите на околната среда, оперативна среща на заинтересованите страни и две конференции.

Общото мнение беше, че програмата LIFE като цяло постига добри резултати по отношение на околната среда и аспекти на добавената стойност. Налице беше огромна подкрепа от всички заинтересовани страни за продължаване на програмата LIFE и обща подкрепа за предложенията на Комисията.

Оценката на въздействието беше представена на КОВ на 29 юли 2011 г. След становището на КОВ от 13 септември 2011 г. ОВ беше съответно преработена.

2. Настояща структура и резултати от програмата LIFE

Програмата LIFE представлява една от водещите програми за финансиране от страна на ЕС в областта на околната среда. По програмата са финансирани 3 115 проекти като стойността на участието възлиза на 2,7 милиарда EUR.

По сегашния регламент са възможни три вида интервенции: 1) безвъзмездни средства за дейности (78 % от бюджета) с три компонента: LIFE „Природа и биологично

разнообразие“ (NAT), което обхваща най-малко 50 % от бюджета за безвъзмездни средства за дейности, LIFE „Политика и управление в областта на околната среда“ (ENV) и LIFE „Информация и комуникация“ (INF); 2) безвъзмездни средства за оперативни разходи на НПО (3 % от бюджета); 3) договори за обществени поръчки за услуги и проучвания (13 % от бюджета), както и техническо подпомагане при подбора, мониторинга и оценяването на проекти по LIFE и на самата програма (6 % от бюджета).

Оценките потвърдиха, че програмата LIFE представлява един успешен инструмент със значителна добавена стойност за ЕС. В допълнение към ползите, изразени количествено и оценени на около 600 милиона EUR годишно, програмата LIFE доведе до подобреното опазване и възстановяването на около 4,7 милиона хектара земя (или 6 % от общата площ на определените сухоземни защитени зони по „Натура 2000“). Програмата LIFE подкрепи също подобрения на околната среда, в това число по отношение на качеството на водата — на площ от около 3 млн. хектара, качеството на въздуха — засягащо около 12 милиона души, намаляване на отпадъците — с около 300 000 тона и рециклиране на още 1 млн. тона отпадъци и намаляване на CO₂ — с 1,13 млн. тона годишно. Програмата LIFE играе значителна роля за повишаването на осведомеността, доброто управление и участието на обществеността. Заинтересованите страни считат, че решаващи за успеха на програмата са нейната гъвкавост и начин на управление.

3. Определяне на проблема и добавената стойност на действията на ЕС

Необходимо е действие от страна на ЕС, тъй като повечето проблеми, свързани с околната среда и климата, имат трансграничен характер и не могат да бъдат решени адекватно от отделните държавите-членки. Освен това природните ресурси често представляват обществени блага като те са разпределени неравномерно на територията на ЕС.

Добавената стойност за ЕС произтича от възможността на програмата LIFE да действа като платформа за обмен на практики и споделяне на знания по такъв начин, че участниците да могат да се учат взаимно от опита си и да се справят с проблемите на околната среда по-ефективно. Програмата LIFE позволява също така по-добро разпределяне на отговорността и солидарността при опазване на общите блага на ЕС в областта на околната среда. С предоставянето на еднократни инвестиции Програмата действа като катализатор, като предоставя еднократни инвестиции, премахва първоначални пречки пред изпълнението на политиката на ЕС в областта на околната среда и климата и изпитва нови подходи за разширяване на мащаба на мерките.

Чрез оценките и консултациите бяха определени също така начини за подобряване на разработването и функционирането на програмата като се обръща внимание на следните въпроси:

- липса на стратегически подход и критична маса. Приоритетите от политиката на ЕС не са изцяло отразени в програмата, особено в компонентите ENV и INF. Ако не се извършат промени в планирането на програмата, съществува риск програмата LIFE да продължи да финансира изключително добри проекти, които обаче са разпръснати сред достиженията на правото и с малка възможност да се извличат поуки и да бъдат разпространявани за повторно прилагане в определен сектор и чрез други инструменти на ЕС,
- нужно е целите за някои компоненти (ENV и INF) и териториалният обхват да бъдат по-добре определени. Необходимо е компонентът ENV на програма LIFE да акцентира повече върху прилагането и създаването на мултиплициращи аспекти.

Ограниченията за финансиране на дейности извън ЕС са намалили ефективността на програмата,

- необходимо да се подобри взаимното допълване и взаимодействието с други фондове на ЕС,
- проектните резултати следва да се използват по-рационално и да бъде подобрен трансферът на ноу-хау, особено на равнище ЕС,
- съществува необходимост от опростяване на процедурите по представяне на предложения и подбор,
- отпускането на средства на национално ниво не е довело до по-балансирано разпределяне на проектите в рамките на ЕС.

4. Цели на бъдещата програма

Програма LIFE осигурява решения за постигане на специфичните цели на политиката в областта на околната среда и климата като допринася за разработването и изпълнението на тази политика и насърчава интегрирането на посочените съображения в други политики.

Общите цели на новата програма са следните: i) осигуряване на по-добра връзка с приоритетите на политиката на ЕС, включително действия по климата; ii) насърчаване използването на ИП; iii) развиване на взаимодействието и взаимното допълване с други фондове на ЕС; iv) насърчаване на добавената стойност за ЕС и солидарността/разпределянето на усилията; и v) опростяване на програмата.

Програмата LIFE е тясно свързана с други фондове на ЕС, като например фондовете на политиката на сближаване (ЕСФ, ЕФРР, КФ), Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) или фонда за рибарство (ЕФР). Взаимното допълване и съгласуваността на LIFE с тези програми са укрепени в Съобщението за МФР. Целта на програма LIFE е не само да обхване набелязани пропуски, но също така да установи взаимодействия и структурирано сътрудничество с тези фондове.

5. Варианти на политиката и анализ на въздействията

Увеличението на бюджета, което е решено в Съобщението за МФР, следва да доведе до пропорционално увеличение на въздействията на програма LIFE по отношение на околната среда и социално-икономическите аспекти в абсолютно изражение на 750—1 000 милиона EUR. Като се има предвид увеличението на разпределените средства за действията по климата, най-значителни увеличения на въздействията може да се очакват в областта на смекчаване последиците от изменението на климата и адаптиране към изменението. Изключването на пазарно ориентирани екоиновации от подпрограмата за околната среда би могло да намали общото увеличение на социално-икономически ползи, но тези дейности ще бъдат по-добре осъществени по линията на други фондове на ЕС.

Във вариантите по-долу са разгледани само онези аспекти, за които няма решение в Съобщението за МФР.

A. Варианти за стратегическо планиране и разпределяне на ресурсите:

A1: Базов вариант – подход „отдолу нагоре“ за всички видове проекти

За целия програмен период ще бъдат определени тематични приоритети. Годишните покани за представяне на предложения ще продължат да посочват приоритетите в

рамките на споменатите теми, но без те да бъдат изчерпателни. За интегрираните проекти няма да се налагат ограничения за тематичните области. Проблемите по отношение на липсата на акцент и трудното създаване на критична маса в определени сектори, установени в рамките на настоящия програмен период, ще продължат да съществуват.

A2: Подход „отгоре надолу“ за всички видове проекти (с прилагане на по-гъвкав „отгоре надолу“ подход към традиционни проекти и прилагане на строг подход „отгоре надолу“ към интегрирани проекти)

Комисията ще изготви двугодишни или тригодишни работни планове като определя специфични приоритети, които за традиционните проекти ще бъдат неизчерпателни, за да не бъде пренебрегнат нито един екологичен сектор, докато интегрираните проекти ще акцентират върху приоритетни области.

При 50 % подобрение на най-слабо ефективната част на LIFE и 25 % подобрение на втората най-малко ефективна част, това би представлявало цялостно подобрение от 19 % и следователно — годишно увеличение на екологичните ползи с 150 млн. EUR.

A3: Подход „отгоре-надолу“ за ИП и подход „отдолу нагоре“ за всички други видове интервенции:

Към интегрираните проекти Комисията ще прилага само подхода „отгоре-надолу“ с цел да акцентира върху специфични приоритети, определени предварително за целия програмен период. Традиционни проекти може да бъдат представени по всички приоритетни области. Липсата на подход, който да е насочен повече към определянето на приоритети, може да доведе до подкрепата на проекти, които са свързани слабо с разработването и прилагането на политиката. Корекции по време на програмния период няма да бъдат възможни.

Б. Варианти за тематично съсредоточаване на ИП

Б1: Базов вариант – без тематично съсредоточаване

ИП може да бъдат представени във всички приоритетни области, в които това е възможно, а именно природа, вода, отпадъци, въздух и морско дело, смекчаване на изменението на климата и адаптиране към изменението. Този вариант би повторил настоящите проблеми на размиване. Ако програма LIFE трябва да постигне целите във всички приоритетни области, където ИП са възможни, традиционни проекти може да не бъдат финансирани.

Б2: Тематично съсредоточаване върху определени сектори

Като се имат предвид ограничените ресурси на LIFE и критиките по отношение на липсата на стратегически акцент, ИП може да бъдат съсредоточени в приоритетни области, където биха могли да работят по-добре. Възможни са два подварианта за подпрограма „околна среда“:

- *Тематично съсредоточаване върху 3 сектора (природа, вода и отпадъци):* този подход ще направи програмата по-добре насочена и ще подобри екологичните ползи (с 30—40 % в сравнение с базовия вариант), като в същото време ще позволи финансиране на традиционни проекти. Рисковете от неуспех остават ниски, тъй като тези сектори са най-успешните по програма LIFE. Аспектите въздух и морско дело може отчасти да бъдат обхванати от други сектори.

- *Тематично съсредоточаване върху 4 сектора (природа, вода, отпадъци и въздух):* този подход ще засили връзката между политическите приоритети и LIFE и ще увеличи цялостните социално-икономически ползи (до 10 % от населението на ЕС би могло да се възползва от подобреното качество на въздуха). Като се имат предвид ограничените ресурси, включването на въздуха може да означава, че броят на традиционни проекти ще бъде под прага или че целите по отношение на водата и отпадъците ще бъдат занижени. Приоритетите на подпрограмата за действия по климата биха акцентирали в достатъчна степен върху смекчаване на изменението на климата и адаптиране към него.

В. Варианти на разпределение на ресурсите между различните приоритетни области

В1: Базов вариант – разпределение според Съобщението за МФР

Предназначени за конкретна цел ресурси представляват един от основните елементи за повишаване степента на акцентирание и постигането на критична маса в дадена област. Съсредоточаването върху действия по климата може да увеличи екологичните ползи с 50 % (от 135 млн. EUR на 270 млн. EUR годишно). По отношение на подпрограмата за околната среда обаче, ако няма предварително разпределяне на ресурсите, компонентът NAT ще изгуби характерната черта, която е отчасти причина за успеха на NAT по LIFE II, III и LIFE+, като преките екологични ползи, осигурени от компонента, ще бъдат размити.

В2: Разпределение според Съобщението за МФР и пренасочване на 50 % от ресурсите за подпрограма „околна среда“ към подпрограма „биологично разнообразие“

Положителните въздействия върху околната среда, произтичащи от предварителното разпределяне на ресурси за подпрограма „климат“, ще се увеличат поради предварителното разпределяне на ресурси за „биологичното разнообразие“. Може да се очакват допълнителни екологични ползи от минимум 450—500 милиона EUR. Допълнителните ползи, свързани с ИП, е трудно да се определят количествено. Този вариант е в съответствие с мненията на заинтересованите страни.

Г. Варианти за въздействието на географското разпределение (национални разпределения на средствата)

Г1: Подбор на всички проекти по качества:

Подборът на всички видове проекти ще се извършва според техните качества. Не се предвижда принцип на географско разпределение. Съществува риск, че някои държави ще продължат да бъдат представени прекалено много. Фактът, че природните блага са разпределени неравномерно между държавите-членки, няма да бъде взет предвид.

Г2: Подбор на всички проекти по качества, но осигуряване на географски баланс за интегрираните проекти:

Традиционните проекти ще продължат да бъдат подбирани по качества. За ИП ще бъде установена система, която да гарантира географски баланс, тъй като тези проекти са по-скоро свързани с развитието на регионални или местни стратегии, прилагането и изграждането на капацитет. Държавите-членки, които имат ИП през дадена година, ще бъдат считани за по-малко подходящи при следващо участие. Комисията ще гарантира финансирането на поне един ИП на държава-членка в секторите „отпадъци“ и „природа“, по един проект за трансграничните речни басейни (Дунав, Рейн и т.н.), и по два проекта за биогеографски регион. Предимство ще имат

държавите-членки с по-малък административен капацитет, със значими природни богатства или трансгранични райони на речни басейни. Стратегическото програмиране (вариант А2) ще позволи корекции, ако една държава-членка не е получила нито един ИП.

Г3: Подбор на традиционни проекти по качества и национални разпределения на средства за ИП (специфични суми за отделните държавите-членки) за целия програмен период:

Подборът на традиционните проекти ще се извършва само по качества, както в Г1. За ИП ще бъде установена система на индикативни национални разпределения на средства за всяка държава-членка и за район. Този вариант е същият като Г2, но с предварителни индикативни разпределения въз основа на договорените с държавите-членки нужди за околната среда и климата.

Д. Варианти за управление и повишаване на осведомеността

Д1: Базов вариант — финансиране на НПО, комуникационни дейности на Комисията и задължения за комуникационни дейности и дейности за разпространение във връзка с проекти

Оперативното финансиране за НПО ще продължи, тъй като НПО допринасят за участието на гражданското общество в разработването на политиките, насърчават изпълнението им, укрепват съществуващата база от знания и допринасят за повишаване на осведомеността. Комуникационните дейности по проектите ще бъдат засилени чрез по-мощен стратегически подход и насърчаването на мрежи от сходни проекти по приоритетните теми.

Д2: Финансиране на НПО, комуникационни дейности на Комисията и задължения за комуникационни дейности и дейности за разпространение във връзка с проекти и специфични комуникационни кампании, финансирани чрез безвъзмездни средства:

В допълнение към дейностите по Д1 специфични проекти, финансирани чрез безвъзмездни средства за дейности, ще подкрепят избрани информационни приоритети. Положителното въздействие на вариант Д1 се очаква да нарасне, ако бъде допълнено със специфични информационни и комуникационни проекти.

Е. Варианти за опростяване

Е1: Базов вариант — онлайн инструменти и по-големи проекти

От 2012 г. ще се използва ново информационно-технологично средство, наречено „eProposal“, за онлайн представяне на предложения. Опростяването на процедурата по представяне на предложения може да спести около 20 % от тръжните разходи. Ако допуснем повишаване на ефективността на административния персонал с 50 % и на техническия персонал с 10 %, „eProposal“ може да доведе до 7 % икономии. Ако приемем 50 % подобряване за двете категории персонал, тогава може да се очаква увеличаване на спестяването с 12 %. Преминаването към по-големи проекти ще доведе до намаляване на общия брой на реализираните проекти (от 230 проекта, подбирани годишно, до 100 проекта в края на програмния период), като по този начин се намаляват административните разходи и разходите за управление на програма LIFE.

Е2: Базов вариант + опростени процедури на подбор и отчитане: процедура на два етапа и опростено отчитане за ИП, многогодишен подбор на НПО

Може да бъде въведена процедура на два етапа за подбор на ИП. Отчитането и промените в планирането на програмата ще се основават на двугодишен цикъл, а графикът за плащанията ще бъде съответно адаптиран, така че да се осигури по-плавен паричен поток за проекта. Това опростяване ще намали разходите по отчитането с 25 %, което представлява икономии от 178 500—357 000 EUR годишно. Тъй като ИП са около 5 пъти по-големи, отколкото традиционните проекти, броят на транзакциите може да бъде намален със 70 %. Чрез многогодишния подбор на НПО административната тежест на процедурите за подбор може да бъде намалена с най-малко 50 %.

ЕЗ: Базов вариант + плащания на база крайни продукти и резултати срещу плащане на фиксирани еднократни суми, някои недопустими разходи:

Използването на повече *фиксиран еднократни суми* (напр. прилагането на стандартни дневни надбавки за пътни разходи и стандартни разходи за персонал) ще опрости разходите по отчитане. Ограничаването на допустимостта на някои разходи, за които отчитането и мониторингът са трудни, може да опрости тези процедури (например, като в рамките на разходи за персонал се финансира единствено допълнителният персонал, специално назначен за работа по проекта; като ДДС се приеме за недопустим разход). Това би означавало намаляване на допустимите разходи с около 5—10 % за ДДС и с 20—40% за персонал, което би могло да разубеди потенциалните кандидати. Увеличение на процента на съфинансиране може да компенсира тези отрицателни аспекти.

Ж. Варианти за възлагане на външни изпълнители

В Съобщението за МФР Комисията счита, че LIFE следва да остане на централно управление, но задачите по управлението биха могли да бъдат делегирани в голяма степен на дадена съществуваща изпълнителна агенция. Необходимият персонал за управление на LIFE, включително външните изпълнители и длъжностните лица от ЕС, понастоящем представлява приблизително 125 длъжности, еквивалентни на пълен работен ден. Общите административни разходи са малко над 15 милиона EUR. Посочената сума представлява 6,2 % от общия годишен бюджет на програмата.

Ж1. Цялостно възлагане на външни изпълнители:

Задачите по управление на подбора и мониторинга на проектите, безвъзмездните средства за оперативни разходи на НПО и комуникационните дейности, както за традиционните проекти, така и за ИП, ще бъдат прехвърлени на дадена съществуваща агенция. Управлението, надзорът и оценяването на програмата LIFE ще остане в рамките на Комисията. По отношение на персонала за техническа помощ са възможни следните два подварианта:

Възлагане на външни изпълнители без заместване на персонала за техническа помощ: Общите разходи ще представляват 6,3 % от бюджета на програмата.

Възлагане на външни изпълнители със заместване на персонала за техническа помощ: Общите разходи ще представляват 6,0 % от бюджета на програмата.

Ж2. Хибридно решение: Възлагане на традиционните проекти на външни изпълнители и запазване на ИП в рамките на Комисията:

Управлението на традиционните проекти и на безвъзмездните средства за оперативни разходи на НПО ще бъде прехвърлено към съществуваща агенция, а ИП по подпрограма „околна среда“ и управлението на самата програма ще останат в рамките

на Комисията. Главните основания за това решение са осигуряването на интегриране на проектните резултати в политиката на ЕС, гарантиране на подходящото планиране на ИП и поддържане на непосредствено наблюдение и съгласуване с тематичните отдели. Общите разходи са сходни с тези на вариант Ж1 (с или без заместване на персонала за техническа помощ).

Като обобщение — предимствата на варианта с агенцията са: по-ниски разходи за персонал, еднакво качество на изпълнението на програмата, на комуникационните дейности и дейностите по разпространение както при сегашното положение и до 19 освободени длъжности в Комисията.

Съществува обаче риск вариантът с агенцията да намали възможността за постигане на желаната добавена стойност за ЕС. По-специално за ИП ще се изисква внимателно планиране в сътрудничество с отделите, отговарящи за политиката, на съответните ГД, както и непосредствен мониторинг, за да се гарантира техният успех и връзката им с изпълнението, които биха били по-слаби, ако тази програма се управлява от дадена агенция.

6. Сравняване на вариантите

Горните варианти бяха оценени и сравнени на базата на критерии за ефективност, съгласуваност и ефикасност. Следователно предпочитаният вариант представлява програма, която:

- има тематични приоритети за целия програмен период, две- или тригодишен работен план с неизчерпателни приоритети и подход „отгоре-надолу“ за всички проекти (вариант А2),
- подпомага ИП, които акцентират главно върху ограничен брой области (варианти В2а или В2б),
- разпределя средствата по LIFE според разпределението в Съобщението за МФР и пренасочва 50 % от ресурсите на подпрограма „околна среда“ към подпрограма „биологичното разнообразие“ (вариант В2),
- има система за подбор на „традиционни“ проекти въз основа на качества и система за подбор на ИП, която гарантира географски баланс (вариант Г2),
- повишава ролята на НПО в дейностите по разпространение и предвижда активни подходи към управлението и комуникацията (вариант Д1),
- въвежда софтуер средства за представяне на предложения и процедура на два етапа за ИП със задължения за отчитане при двугодишен цикъл; засилва използването на фиксирани еднократни суми и опростява критериите за допустимост на разходите чрез ограничаване на допустимостта на някои разходи (комбинация от варианти Е),
- възлага управлението на традиционните проекти на съществуваща агенция; запазва управлението на самата програма и управлението на ИП по подпрограма „околна среда“ в рамките на съответните ГД. Управлението на споменатите проекти би могло постепенно да бъде възложено на външни изпълнители на базата на междинна оценка (вариант Ж2).

По този начин ще се реагира на основните препоръки от оценките на програмата LIFE, т.е. по-добро тематично определяне на приоритетите, опростяване и добро управление. Взаимодействието с други фондове на ЕС би било значително, като се осигурява по-

добър мултиплициращ ефект. Този вариант би могъл да генерира екологични ползи за около 900—1 210 млн. EUR годишно и икономии в размер на 7—12 % от тръжните разходи и 25 % от разходите във връзка със задълженията за отчитане.

7. Мониторинг и оценяване

Предложената рамка за мониторинг е структурирана на две нива: мониторинг на крайните продукти, резултатите и въздействието на ниво проект и програма, както и контрол на разходите на ниво програма.

Мониторинг на крайните продукти, резултатите и въздействията:

Предложенията за проекти ще включват списъци на очакваните резултати, които ще служат като основа за мониторинг на напредъка. Тематичните отчети по области ще послужат като основа за разпространение на резултатите и за въвеждането им в политиката. Ще бъде извършен междинен преглед и последващо оценяване на програмата LIFE.

Контрол на разходите на ниво програма:

За да представи доказателства за съпътстващите ползи, които двете подпрограми могат да осигурят за специфичните приоритети, като действия по климата и биологичното разнообразие, и за да покаже по-добре нивото на направените разходи за тези приоритети в рамките на програмата LIFE, рамката за мониторинг ще включи също така методологията за контрол на разходите, свързани с климата и биологичното разнообразие, които са определени според Съобщението за МФР и по „маркерите от Рио“ на ОИСР.