



Bruxelles, den 28.6.2013
COM(2013) 478 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

**Afsluttende evaluering af forordning (EF) nr. 614/2007 om det finansielle instrument for
miljøet (Life+)**

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Afsluttende evaluering af forordning (EF) nr. 614/2007 om det finansielle instrument for miljøet (Life+)

1. INDLEDNING

Life-programmet er EU's eneste finansielle instrument, som udelukkende har fokus på gennemførelse af Unionens miljøpolitik og -lovgivning. Det blev lanceret i 1992 og er nu i fjerde programperiode i henhold til Life+-forordning (EF) nr. 614/2007¹. Denne forordning dækker perioden 2007-2013 og har en finansieringsramme på 2,17 mia. EUR.

Der findes tre mulige interventionstyper i henhold til Life+:

- **Aktivitetstilskud**, som tegner sig for 78 % af budgettet. Tilskuddene er opdelt i tre programkomponenter: natur og biodiversitet, miljøpolitik og -governance samt information og kommunikation.
- **Driftstilskud til ngo'er**, som tegner sig for 3 % af budgettet.
- **Offentlige indkøbsaftaler** om erhvervelse af tjenesteydelser, som tegner sig for 19 % af budgettet.

I henhold til artikel 15, stk. 2 og 3, i forordningen har Kommissionen udarbejdet:

- en midtvejsrevision, som blev forelagt for Europa-Parlamentet og Life+-udvalget i september 2010²
- et forslag til et efterfølgerprogram for Life+, som blev forelagt for Europa-Parlamentet og Rådet i december 2011³.

I december 2012 offentliggjorde Kommissionen resultatet af en undersøgelse med konklusioner og anbefalinger vedrørende Life+-programmet og dets gennemførelse⁴.

Den dokumentation og de udtalelser, som blev indsamlet og analyseret i den afsluttende evaluering, viste, at der ikke er sket nogen større ændringer i arten og gennemførelsen af Life+-programmet eller i kvaliteten af programmets resultater siden midtvejsrevisionen i 2010. Konklusionerne fra midtvejsrevisionen er derfor stadig generelt gældende. Den afsluttende evaluering bekræftede dog, at der er sket løbende forbedringer i programmets gennemførelse siden de foregående evalueringer⁵. I de følgende afsnit fremlægges de

¹ EUT L 149 af 9.6.2007.

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_F_EN.pdf?reference=IP/11/1526&format=PDF&aged=0&language=EN&guiLanguage=en

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

⁵ Se: EPEC (2008) på https://ec.europa.eu/dgs/environment/pdf/epec_report_life.pdf, SEC (2008) 2633 FINAL COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT on the implementation of the programme for financial support to European non-governmental organisations primarily active in the field of environment protection, COWI (2009) Ex-Post Evaluation of Projects and Activities Financed under the LIFE Programme, Den Europæiske Revisionsrets (2009) særberetning 11/2009 om "Life-Naturprojekternes bæredygtighed og Kommissionens forvaltning af dem", Arcadis (2010) Mid-term evaluation of the Implementation of the LIFE+ Regulation og SEK(2011) 1541 endelig udg. ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE, KONSEKVENSANALYSE,

observerede resultater samt de udfordringer og svagheder, der stadig udestår for Life-programmet. Kommissionens forslag til et efterfølgerinstrument for 2014-2020 søger allerede at behandle de identificerede udfordringer og svagheder.

2. RESULTATER OG UDFORDRINGER

2.1. Resultater

Life+ har fungeret som et effektivt redskab til at fremme gennemførelsen af prioriteterne i det sjette miljøhandlingsprogram⁶. Programmet har spillet en væsentlig rolle i at øge bevidstgørelsen om, god styring af og offentlig deltagelse i gennemførelsen af EU's miljøpolitik og -lovgivning. Evalueringerne bekræfter, at Life+ har været et effektivt instrument med betydelig europæisk merværdi⁷.

I programmets 20 år har Life ud over støttebeløb svarende til ca. 600 mio. EUR årligt medført

- **Øget bevaring og genskabelse** af ca. 4,7 mio. ha **jord**
- **Forbedret vandkvalitet** i et område på ca. 3 mio. ha
- **Sundere luftkvalitet** for ca. 12 mio. mennesker
- **Affaldsforebyggelse** af ca. 300 000 t og genanvendelse af yderligere 1 mio. t
- **Årlig reduktion af CO₂-emissioner** svarende til 1,13 mio. t

Disse resultater er opnået ved gennemførelse af næsten 50 000 projektaktiviteter, herunder opkøb af 194 mio. ha jord med henblik på gennemførelse af Natura 2000-nettet, mere end 95 000 uddannelsesmøder, information målrettet til 6,1 mio. mennesker og involvering af 1,2 mio. elever og studerende.

Europæisk merværdi

Den europæiske merværdi, der tilføres af Life+, skyldes programmets evne til at fungere som platform for udveksling af bedste praksis og viden, som giver aktører i hele EU mulighed for at lære af hinandens erfaringer og dermed løse miljøproblemerne mere effektivt. Inden for natur og biodiversitet har Life+ f.eks. bidraget til at skabe samarbejdsplatforme, som har styrket partnerskaber og dermed lettet udvekslingen af bedste praksis mellem interessenter og beslutningstagere. Life+ giver også mulighed for bedre ansvarsfordeling og øget solidaritet med henblik på bevaring af EU's fælles miljø. Programmet fungerer som katalysator ved at yde enkeltinvesteringer, som kan nedbryde de indledende hindringer for gennemførelsen af EU's miljø- og klimapolitik, og ved at undersøge nye tilgange. Det konkluderes i midtvejsrevisionen, at Life+ fortsat er relevant, fordi det er det eneste finansielle instrument på EU-niveau, som tager specifikt sigte på miljøet⁸.

Det høje niveau af europæisk merværdi, som tilføres via forordningen, er opnået ved at sikre:

ledsagedokument til forslag til forordning om oprettelse af rammeprogrammet for miljø- og klimaindsatsen (LIFE).

⁶ EUT L 242 af 10.9.2002

⁷ http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/2020/1_EN_impact_assesment_part1_v4.pdf

⁸ SEC (2010) 1120 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL, Mid-term review of the LIFE+ Regulation, p. 5

- at de enkelte aktivitetstilskudsprojekter har været af høj kvalitet, og at deres virkning er blevet forøget ved formidling og udveksling af projektresultaterne, som derved er nået ud til et maksimalt antal beslutningstagere og interessenter i hele EU
- at de støttede ngo'er har fået mulighed for at spille en effektiv rolle ved politikudformningen og -gennemførelsen
- at offentlige indkøb har været velplanlagte og i tråd med formelt aftalte prioriteter.

Den europæiske merværdi blev dog noget svækket af det nationale tildelingssystem, som medførte, at der blev gået på kompromis med kvaliteten af de finansierede projekter, og af alt for brede prioriteter, som medførte utilstrækkeligt fokus på de behov og prioriteter, der var det oprindelige mål. Eftersom listen over Life+-prioriteter var defineret i forordningen, har det i løbet af programmets gennemførelse ikke været muligt at indføre krav, som begrænser projektstøtten til specifikke politikkers behov og prioriteter.

Udvælgelsesproces og projektovervågning

Den strenge evaluerings- og udvælgelsesproces for Life+-projekterne har sikret, at de finansierede projekter er veludformede og dermed sandsynligvis vil blive vellykkede. Eksterne teams med indgående kendskab til sproget og projekternes kontekst har leveret regelmæssig støtte og overvågning på stedet. Projektfinansieringsmodtagerne føler, at de har fået god støtte både fra dette eksterne overvågningsteam og fra Kommissionens tekniske og finansielle områdeansvarlige⁹.

Driftstilskud til ngo'er

Formålet med denne del af Life+-programmet er at sætte miljø-ngo'er med europæisk fokus i stand til at bidrage til et balanceret samspil med interessenterne i EU's politiske proces. Driftstilskud har gjort det muligt for ngo'er at deltage i EU's arbejdsgrupper, udarbejde informations- og analyserapporter, deltage i bevidstgørelses- og rådgivningsaktiviteter og gennemføre langsigtede projekter. Evalueringerne bekræfter, at denne intervention fortsat er relevant, og konklusionen var, at de udvalgte ngo'ers bidrag er nødvendigt for EU's politik.

Offentlige indkøb

Kommissionen gør brug af offentlige indkøbsaftaler til udarbejdelse af støtteundersøgelser og -evalueringer, til afholdelse af møder, workshops og seminarer samt til udvikling og vedligeholdelse af computersystemer (f.eks. Life-webstedet eller Natura 2000-informationssystemet). Denne del af Life+-programmet er også blevet anvendt til at assistere Kommissionen med information, offentliggørelse og formidling af aktiviteter, som er centrale for målet for dens politik. Disse aftaler har spillet en vigtig rolle i gennemførelsen af programmets mål på trods af deres relativt lille størrelse i Life+-budgettet. Evalueringerne viser, at udgifterne til offentlige indkøb har været passende og har svaret til politikens behov. Resultaterne har bl.a. været højt profileret kommunikation og opsøgende arbejde. Selv om det

⁹ MTR, p. 9

er vanskeligt at vurdere sådanne foranstaltningers reelle indflydelse, blev de gennemført på linje med de krævede kvalitetskriterier og var baseret på strategiske behov.

2.2. Udfordringer og aktiviteter inden for den aktuelle ramme

2.2.1. Aktivitetstilskud

Strategi og sammenhæng

Life+-programmet vurderes som relevant og nødvendigt, eftersom det skaber europæisk merværdi for udviklingen og gennemførelsen af EU's miljøpolitik¹⁰. Programmets mål er dog ikke altid klare, og i nogle tilfælde mangler de sammenhæng med andre EU-politikker. Manglen på en klar strategisk tilgang og kritisk masse er blevet identificeret som en ulempe ved programmet, der hovedsagelig skyldes begrænsninger i forordningen. Følgelig har gennemførelsen af Life+-programmet ikke kunnet afspejle udviklingen af EU-politikken prioriteter, især inden for miljøpolitik samt information og kommunikation. I evalueringerne blev bedre strategisk, flerårig planlægning og øget fleksibilitet med hensyn til valg af og komplementaritet mellem de finansielle instrumenter anbefalet som vejen fremad. Endvidere blev det i evalueringerne konkluderet, at Life+-komponenten miljøpolitik og -governance skulle fokusere mere på gennemførelse af EU's miljølovgivning og skabelse af multiplikatorer.

I henhold til forordningens artikel 9 må Life+ ikke finansiere aktiviteter, som kan finansieres af andre EU-midler. Dermed forhindres det, at flere EU-instrumenter anvendes til finansiering af samme projekt. Endvidere ville det have været fordelagtigt med mere synergi og sammenhæng med nationale, regionale og lokale programmer i medlemsstaterne.

Begrænsninger på finansiering af aktiviteter uden for EU har reduceret programmets effektivitet med hensyn til at løse EU-miljøproblemer, som forårsages af faktorer uden for EU's grænser.

Kommissionen fortsætter sin indsats for at øge integrationen af aktivitetstilskuddenes resultater i politikudviklingen og -gennemførelsen inden for grænserne af den aktuelle Life+-ramme. Ansørgvejledningen er blevet væsentligt revideret, især for miljøpolitik og -governance, med henblik på at sætte større fokus på og give bedre vejledning til potentielle modtagere inden for begrænsningerne i Life+-forordningen.

Kommissionen har sikret, at ingen Life+-projekter samtidig modtager støtte fra andre EU-instrumenter, således at bestemmelserne i Life+-forordningen overholdes. Projektets udvælgelsesproces har dog favoriseret projekter, som udviste synergier med andre midler eller havde en integreret tilgang til anvendelsen af forskellige midler, ved at fastsætte udvælgelseskriterier på en måde, som fører til yderligere vurderingspunkter for sådanne projekter.

¹⁰ SEC (2010) 1120 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL, Mid-term review of the LIFE+ Regulation, p. 10

Kommissionen har også reageret på evalueringsanbefalingerne ved at foreslå en ny projekttype, "integrerede projekter", i henhold til Life+-programmets efterfølger. De integrerede projekter får større fokus på gennemførelsen af EU's politik over en længere periode og med mobilisering af yderligere finansiering.

Det foreslåede nye program indfører også muligheden for at finansiere aktiviteter uden for EU, hvor det er nødvendigt for at opnå EU's miljø- eller klimamål.

Administrativ byrde

Life+-programmets administrative byrde er vokset med tiden på grund af strengere ansøgnings- og rapporteringskrav, især hvad angår den finansielle administration, og derfor er der stillet spørgsmålstegn ved effektiviteten. Opdelingen af Life+-enheden i to separate enheder i 2009 synes også at have øget den administrative byrde for de enkelte områdeansvarlige.

Kommissionen har bestræbt sig på at forenkle procedurerne og har foreslået foranstaltninger, således at den administrative byrde reduceres i Life+-programmets efterfølger.

Ansøgnings- og udvælgelsesproces

Ansøgnings- og udvælgelsesprocedurerne blev vurderet som værende for lange og komplekse og bør således forenkles.

I 2011 blev en onlineansøgningsblanket indført for at løse disse problemer. Der var nogle begyndervanskeligheder i det første pilotår, bl.a. problemer med manglende overensstemmelse mellem den elektroniske og den fysiske version af blanketterne, som skulle løses manuelt.

Kommissionen har holdt workshops for potentielle ansøgere efter hver indkaldelse af forslag for at forklare ansøgningsprocessen og øge ansøgningernes kvalitet. Disse workshops har især fokuseret på lande med et lavt antal ansøgere eller lav succesrate. Kommissionen har også fortsat arbejdet med at styrke og forbedre formidlingsaktiviteterne og har øget indsatsen for at tiltrække utraditionelle Life-ansøgere, især for biodiversitet og nye emner under miljøpolitik og -governance.

Kommissionen har forkortet projektudvælgelsesprocedurens varighed uden at reducere kvaliteten. E-ansøgningssystemet har fungeret godt siden indkaldelsen af forslag i 2012, og Kommissionen er ved at undersøge mulighederne for at udvide brugen af elektronisk rapportering i projektovervågningen.

Projektræsultater og -integration

Som resultat af evalueringerne foreslås det, at Kommissionen udfører flere ex-post-besøg til projekterne, selv om dette ikke er et krav i forordningen. Et mere systematisk ex-post-overvågningssystem vil være en forbedring i forhold til de aktuelle ordninger, eftersom det vil levere bevismateriale for, hvilke projekter der reelt opnår varige fordele. Dette vil bidrage til

at sikre, at projektsresultaterne udnyttes bedre og integreres bedre i politikudformningen. På mere generelt niveau bør udvekslingen af knowhow forbedres, især på EU-plan.

Kommissionen udfører nu flere systematiske ex-post-besøg for at vurdere projekternes bæredygtighed og drage politiske lektioner. Den har også øget sin indsats for at integrere projektsresultaterne i politikudarbejdelsen og -gennemførelsen inden for konteksten af workshops og paneldrøftelser med projektmodtagere og -udviklere. Politik-projektforbindelserne inden for natur og biodiversitet er allerede stærke, men der kan stadig gøres mere i den næste programperiode, især med hensyn til miljøpolitik og -governance.

Kommunikation og opsøgende arbejde

Som resultat af evalueringerne anbefales det, at Life-programmets horisontale opsøgende arbejde og kommunikation kan forbedres, og at formidlingen af projektsresultater og viden bør styrkes, især på EU-plan.

Der er indført flere forbedringer. Den mest synlige eksternt er den ajourførte og forbedrede Life-hjemmeside på internettet.

Kommissionen offentliggør regelmæssigt temabrochurer for at vise, hvordan Life-projekterne håndterer miljøproblemer. Der er gennemført og offentliggjort tre sammenfattende undersøgelser af vand, affald samt luft og støj.

Kommissionen har styrket netværkssamarbejdet ved at organisere regionale projektmøder og projektmøder for hele EU med henblik på udveksling af erfaringer og teknisk viden.

Især inden for natur og biodiversitet har der været tæt samarbejde og udveksling af viden blandt modtagerne, hvilket også har bidraget til at opbygge videnskabelig viden om naturbevaring og biodiversitet og dermed generelt til gennemførelsen af fugledirektivet og habitatdirektivet.

Nationale organisationer og styring

Nationale kontaktpunkter spiller en vigtig rolle for at sikre konsekvens, komplementaritet og koordination af hele Life+-programmet med de nationale programmer. Koordinationen med andre, hovedsageligt nationale, finansieringskilder synes dog stadig utilstrækkelig. De nationale kontaktpunkter indikerer, at der kan mobiliseres flere ressourcer nationalt via Life+.

Nationale strategier betragtes som vigtige for at fremme, formidle og gennemføre programmet i de enkelte medlemsstater.

Hver enkelt medlemsstat har indleveret meget forskellige antal forslag, delvist på grund af medlemsstatens tidligere erfaringer med Life og delvist på grund af den assistance, som er ydet af de nationale kontaktpunkter. Dette fører til en uens fordeling af finansieringen mellem medlemsstaterne imellem. Italien, Spanien og Tyskland modtager løbende væsentlige beløb i Life+-finansiering, mens nogle af de nyeste medlemsstater har haft en lavere succesrate.

Kommissionen gennemfører uddannelsesmøder for at styrke de nationale kontaktpunkters rolle med at assistere ansøgere og modtagere og har udarbejdet retningslinjer vedrørende kommunikationsaktiviteter.

Selv om nationale tildelinger i henhold til forordningen ikke synes at føre til en væsentligt mere velafbalanceret fordeling af projekter på tværs af EU, sker der fremskridt i visse lande takket være de nationale kontaktpunkters indsats. Sådanne vellykkede indsatser bør overføres til andre medlemsstater.

2.2.2. *Driftstilskud til ngo'er*

Selv om det er vanskeligere at vurdere effekten af enkelte ngo'ers driftstilskud end af aktivitetstilskud, er det blevet erkendt, at ngo-tilskudsprogrammet giver høj merværdi, fordi det bidrager til politikudviklingen og -gennemførelsen. Udvælgelseskriterierne betragtes generelt som passende. Kravet om at have medlemmer i mange lande opfattes dog som værende i modstrid med bestemmelsen om, at finansiering kun kan ydes til modtageren og ikke til andre medlemmer.

I de tidligere evalueringer blev der identificeret problemer med betalingernes hastighed og rettidighed, hvilket skabte likviditetsproblemer for ngo'erne. Det anbefales i midtvejsrevisionen, at tidsrammen for udvælgelsesproceduren ændres, eller at der i stedet indgås flerårige rammeaftaler om partnerskab for at løse likviditetsproblemerne og opnå større omkostningseffektivitet¹¹.

Kommissionen har forbedret sin feedback til ngo'erne om medfinansieringsbeslutninger, og der er sket visse forbedringer med hensyn til rettidig betaling, selv om dette er blevet begrænset af den tid, der er nødvendig til Kommissionens finansielle procedurer.

Kommissionen har styrket de årlige prioriteters fokus i den sidste indkaldelse af forslag til Life+ og har indført et element af ekstern vurdering med henblik på at styrke objektiviteten i evalueringsprocessen. Muligheden for flerårig finansiering blev foreslået til efterfølgerinstrumentet som et middel til at yde mere stabil finansiering, hvilket ville give modtager-ngo'erne bedre muligheder for langtidsplanlægning. Netværksmedlemmers øgede deltagelse i finansieringsgennemførelsen vil også blive fremmet.

3. **FREMTIDEN FOR LIFE+**

Som bemærket ovenfor var mange anbefalinger fra evalueringerne uforligelige med den eksisterende Life+-forordning, men er blevet medtaget i overvejelserne ved udarbejdelsen af det fremtidige instrument.

¹¹ SEC (2010) 1120 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL, Mid-term review of the LIFE+ Regulation, p. 8

I sin meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet af 12. december 2011 foreslog Kommissionen at tildele 3,2 mia. EUR i perioden 2014-2020 til et nyt program for miljø- og klimainsatsen (Life). Det foreslåede nye program bygger på det eksisterende Life+-programs succes, men revideres, således at det får større effekt, bliver enklere og tillader større fleksibilitet med et øget budget.

De vigtigste ændringer, der foreslås, er følgende:

- Oprettelse af et **delprogram for klimatiltag** (800 mio. EUR over perioden) med tre prioriteter: modvirkning, tilpasning, styring og bevidstgørelse.
- **En mere klar definition af strukturen for miljødelprogrammet** (2,4 mia. EUR over perioden): biodiversitet, miljø og styring.
- Indførelse af **integrerede projekter** (IP) som demonstrationsprojekter for at opnå miljømålene, især gennem mobilisering af andre tilgængelige EU-midler og/eller nationale midler. Dette vil især sikre en styrkelse af komplementariteten og koordineringen med aktiviteter, der støttes af ESI-midler inden for natur, vand, affald, luftkvalitet, modvirkning af klimaændringer og tilpasning til klimaændringer.

Under delprogrammet for miljø vil der blive ydet støtte til bestræbelser på følgende områder:

- Under "*Miljø og ressourceeffektivitet*" vil der blive fokuseret på mere innovative løsninger til bedre implementering af miljøpolitik og inddragelse af miljømål i andre sektorer.
- Under "*Biodiversitet*" vil der blive udviklet og gennemført bedste praksis for, hvordan biodiversitetstabet kan stoppes, og økosystemtjenester kan genoprettes, samtidig med at det primære mål om at støtte Natura 2000-steder bibeholdes, især via integrerede projekter, som følger medlemsstaternes prioriterede handlingsrammer.
- Under "*Miljøstyring og information*" vil der blive arbejdet for mere videndeling, udbredelse af bedste praksis og bedre regeloverholdelse, ud over bevidstgørelseskampagner.

Delprogrammet for klimatiltag dækker følgende områder:

- Under "*Modvirkning af klimaændringer*" vil der blive fokuseret på en reduktion af drivhusgasemissioner.
- Under "*Tilpasning til klimaændringer*" vil der blive fokuseret på øget robusthed over for klimaændringer.
- Under "*Klimastyring og information*" vil der blive fokuseret på øget bevidstgørelse, kommunikation, samarbejde og formidling om tiltag vedrørende modvirkning af og tilpasning til klimaændringer.

Tilskud til finansiering af projekter vil fortsat være den vigtigste form for intervention under programmet. Der vil stadig være mulighed for driftstilskud til ngo'er og andre organer, og der vil også være plads til bidrag til innovative finansielle instrumenter.

I henhold til Kommissionens forslag vil Life 2014-2020 få lettere og mere fleksible procedurer.

4. KONKLUSION

Selv om der ifølge evalueringerne er plads til visse forbedringer i Life+-programmet, betragtes det alt i alt som effektivt og velstyret. De identificerede svagheder er så vidt muligt blevet behandlet i de sidste faser af den nuværende programperiode. Hvor svaghederne lå i selve Life+-forordningen, er anbefalingerne blevet medtaget i overvejelserne ved udarbejdelsen af forslaget til et nyt Life-program for 2014-2020.

Kommissionen mener, at EU's budget fortsat bør støtte medlemsstaterne og EU som helhed i udviklingen og gennemførelsen af EU's politikker, både gennem et specifikt instrument for miljøet og ved at integrere miljøet i de mere budgetmæssigt vigtige finansielle instrumenter.

I lyset af den uensartede og utilstrækkelige gennemførelse af EU's miljø- og klimapolitik er der fortsat behov for et specifikt instrument til støtte for miljø- og klimaindsatsen. Kommissionens forslag til et nyt Life-program har til formål at fortsætte opbygningen og udviklingen af det program, som for øjeblikket reguleres af den vellykkede Life+-forordning.