

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Revisão intercalar do Regulamento LIFE+»

[COM(2010) 516 final]

(2011/C 132/13)

Relator: **Lutz RIBBE**

Em 30 de Setembro de 2010, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Revisão intercalar do Regulamento LIFE+

COM(2010) 516 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 28 de Fevereiro de 2011.

Na 470.^a reunião plenária de 15 e 16 de Março de 2011 (sessão de 15 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 185 votos a favor, 2 votos contra e 7 abstenções, o seguinte parecer:

1. Resumo

1.1 Devido a dificuldades de execução, os primeiros projectos do programa LIFE+ só foram iniciados em Janeiro de 2009, pelo que os dados do relatório intercalar sobre o programa LIFE+ (período de programação 2007-2013) não são suficientes para que possa ser feita uma avaliação satisfatória.

1.2 O CESE sempre destacou a importância do programa LIFE, com quase 20 anos de existência, para o desenvolvimento e planeamento da política ambiental da UE. Considera que é necessário e razoável desenvolvê-lo e aperfeiçoá-lo também no novo período de programação (2013-2020).

1.3 O programa LIFE tem de ser um instrumento o mais flexível possível para que a Comissão possa proceder a uma gestão eficaz. Através deste programa, que representa cerca de 0,2 % do orçamento total da UE, é possível dar contributos valiosos e propor soluções. Mas através do programa LIFE não é possível reparar erros cometidos em outras áreas políticas da UE nem financiar todas as estratégias da UE relacionadas com o ambiente.

1.4 Para a futura selecção dos projectos LIFE, devem ser determinantes as necessidades que advêm de problemas na aplicação da política ambiental da UE. Nesse sentido, a ideia de uma repartição proporcional dos fundos entre os Estados-Membros deixará de ser relevante.

1.5 A política ambiental na Europa está mais desenvolvida do que em outras partes do nosso planeta graças às exigências de uma sociedade civil activa. Neste contexto, a Comissão aponta, com razão, para o papel das organizações de conservação da natureza e protecção do ambiente, também reconhecido pelo CESE. No entanto, dever-se-ia motivar também outros segmentos da sociedade civil a colaborarem mais nos projectos LIFE. Os mecanismos de financiamento do LIFE+ devem ser concebidos de modo que projectos bons não fracassem devido a condições rígidas de co-financiamento.

2. Observações na generalidade

2.1 O instrumento financeiro para o ambiente (LIFE) tem sido, indubitavelmente, um programa extremamente importante da UE, que deu um impulso decisivo para a aplicação e o desenvolvimento da política e da legislação da UE em matéria ambiental. Foi criado, em Maio de 1992, pelo Regulamento (CEE) n.º 1973/92 do Conselho relativo à criação de um instrumento financeiro para o ambiente (LIFE).

2.2 O LIFE I, que decorreu entre 1992 e 1995, foi dotado de um orçamento de 400 milhões de euros (100 milhões de euros por ano). Devido ao seu sucesso, foi lançada, através do Regulamento (CE) n.º 1404/96, uma segunda fase (LIFE II), para o período 1996-1999, cujo orçamento total foi de 450 milhões de euros (112,5 milhões de euros por ano). A terceira fase (LIFE III) inicialmente programada para 2000-2004 (128 milhões de euros por ano) pelo Regulamento (CE) n.º 1655/2000 foi prolongada até final do último período financeiro, ou seja, até final de 2006, pelo Regulamento (CE) n.º 1682/2004.

2.3 Através do Regulamento (CE) n.º 614/ 2007, foi iniciada, para o período financeiro de 2007 a 2013, uma nova fase do programa LIFE, nomeadamente, o instrumento LIFE+, para o qual foram disponibilizados cerca de 2,17 mil milhões de euros (ou seja, cerca de 340 milhões de euros por ano).

2.4 O LIFE+ reestruturou radicalmente as actuais modalidades de financiamento no domínio do ambiente: foram centralizadas partes dos actuais programas de apoio da UE ao abrigo do então Título 7 (Forest Focus, promoção das ONG, URBAN, desenvolvimento de novas iniciativas políticas, partes da «Aplicação da política ambiental», partes do LIFE-Ambiente e do LIFE-Natureza), tendo além disso sido decidido que os projectos «tradicionais», tangíveis de investimento no ambiente, deixavam de ser financiados através dos meios do LIFE, passando a utilizar-se, para o seu financiamento, a rubrica 1A (projectos ambientais) e a rubrica 1B e partes da rubrica 2 (projectos na área da protecção da natureza). O antigo apoio destinado a actividades internacionais foi transferido da rubrica 4 (medidas relativas ao ambiente marinho) para a rubrica 3.

2.5 O LIFE+ concentra-se na promoção de medidas de apoio à política ambiental com uma dimensão exclusivamente europeia, como, por exemplo, os intercâmbios das melhores práticas, a criação de capacidades dos órgãos de poder local e regional e o apoio a ONG de vocação europeia.

2.6 Consequentemente, no caso de projectos de investimento, a Comissão já não pretende recorrer neste período de programação ao programa LIFE, mas às (novas) rubricas 1A, 1B, 2 e 4.

2.7 Uma vez que o Regulamento LIFE+ só entrou em vigor em Junho de 2007, o primeiro convite à apresentação de projectos só foi lançado em Outubro de 2007. Portanto, os primeiros projectos da nova fase LIFE+ apenas puderam ser iniciados em Janeiro de 2009, o que significa que a avaliação intercalar, apresentada pela Comissão e ora em análise, apenas permite ter uma ideia de um número relativamente reduzido de projectos que só agora estão verdadeiramente a arrancar. A Comissão descreve correctamente a actual situação, ao afirmar que, nestas circunstâncias, «os dados disponíveis sobre os resultados são escassos».

3. Observações na especialidade

3.1 Na avaliação intercalar, refere-se, em várias passagens, quanto importante é o programa LIFE+, que é descrito como um «programa pertinente» que cria um «valor acrescentado», chamando-se a atenção para o facto de que «os beneficiários, bem como os Estados-Membros, consideram que o programa deve prosseguir como uma componente crucial para a implementação da política ambiental da UE».

3.2 O CESE duvida que estas afirmações possam derivar do relatório intercalar ora em apreço, que se fundamenta na avaliação de projectos que foram iniciados apenas em Janeiro de 2009. Como é sabido, o Comité nunca duvidou da importância vital do programa LIFE, muito embora seja de opinião que a escassa informação em que se baseou a revisão intercalar ainda não permite chegar a quaisquer conclusões quanto ao êxito da nova fase LIFE+.

3.3 Dado que já estão em curso reflexões sobre um eventual novo período de programação após 2013, o Comité gostaria de aproveitar a oportunidade para chamar a atenção para algumas questões fundamentais e apresentar propostas.

3.4 Por conseguinte, o Comité insiste em que, no seu entender, ainda não é possível proceder, neste momento, a uma verdadeira avaliação intercalar da nova fase do programa LIFE+.

3.5 No seu parecer⁽¹⁾ sobre o projecto de Regulamento LIFE+, que foi mais tarde adoptado, o CESE alertara para alguns perigos que agora parecem concretizar-se.

3.6 O Comité havia indicado que os anteriores programas LIFE poderiam, manifestamente, ser considerados instrumentos

políticos da Comissão com uma função reguladora e um carácter particularmente auspicioso. Não obstante a escassez de meios, foi possível alcançar um êxito considerável, mas isso deve-se, por um lado, ao facto de a Comissão Europeia ter logrado estabelecer disposições e, por outro, de se ter gerado tanto entre os potenciais promotores dos projectos como entre os Estados-Membros uma certa «concorrência» na obtenção dos fundos do LIFE: os Estados-Membros (ou melhor, os promotores privados e públicos dos projectos nos Estados-Membros) foram obrigados, em fases anteriores do LIFE, a conceber e a desenvolver projectos inovadores dentro do espírito do LIFE. Os referidos projectos foram sujeitos a um exame crítico no contexto de um processo de selecção pré-determinado, antes de serem aprovados ou rejeitados por falta de qualidade ou por insuficiência de financiamento. Por conseguinte, foi possível, a nível europeu, não só salvaguardar transparência na atribuição de verbas, mas também assegurar um controlo claro por parte da Comissão.

3.7 O CESE continua a defender a ideia de que a Comissão, para apoiar a **sua** política ambiental, que em alguns sectores, como é sabido, apenas progride à custa de grandes esforços, tem de dispor de um instrumento, cujo planeamento seja da sua exclusiva responsabilidade, sem ter de se sujeitar a quotas percentuais no que se refere, por exemplo, à distribuição de fundos à escala regional.

3.8 Porém, na sua avaliação intercalar, a Comissão conclui que, na nova fase do projecto, os contributos indicativos nacionais melhoraram a «distribuição geográfica dos projectos», mas apercebe-se também, através da avaliação efectuada, que essa distribuição nacional pode igualmente conduzir à «selecção de projectos de menor qualidade».

3.9 Era exactamente esse o risco para o qual o CESE havia alertado. Assim, o Comité solicita à Comissão e ao Conselho que procedam a uma revisão substancial da filosofia do programa LIFE. A ideia não é transferir verbas da UE para os Estados-Membros, nos quais seriam depois financiados projectos ambientais de dimensão europeia. O importante é que o programa se centre claramente nos aspectos considerados pelos serviços da Comissão mais críticos em termos do relançamento da política ambiental da União Europeia.

3.10 Na Europa, a política ambiental é fortemente regulamentada por regras da UE, o que só se justifica por motivos de bom funcionamento do mercado interno. Mas europeizar a legislação e, de certo modo, nacionalizar o respectivo instrumento de planeamento político não será o mais adequado.

3.11 Os projectos e os processos realizados com apoio do LIFE deveriam, na opinião do CESE, estar mais direccionados para a concretização das estratégias da UE (sobretudo a estratégia de sustentabilidade – um tema que notoriamente perdeu actualidade –, a estratégia de biodiversidade, a estratégia de protecção do clima e a componente ecológica da Estratégia Europa 2020). Importa dar especial ênfase ao carácter modelar dos projectos, o que significa que nem todos eles – como, por exemplo, os projectos actualmente em curso na área da biodiversidade – terão de ter um carácter inovador. Muitas vezes não se trata de falta de inovação, mas simplesmente de falta de divulgação e aplicação das soluções já existentes.

⁽¹⁾ CES 382/2005, JO C 255 de 14.10.2005, p. 52.

3.12 Quando da selecção dos projectos, a Comissão necessitará, de futuro, de uma elevada flexibilidade a nível do conteúdo dos projectos e do seu financiamento, sendo que este inclui, entre outros aspectos, as taxas de co-financiamento. O CESE pode perfeitamente conceber a possibilidade de a UE também financiar projectos a 100 %.

3.13 A Comissão tem razão ao referir que os contributos da sociedade civil, por exemplo, podem ser determinantes para o desenvolvimento da política ambiental. A política ambiental na Europa, ao contrário de outras partes do mundo, deverá em muitos dos casos ser encarada como mais avançada, porque no debate público se exige uma protecção cada vez maior do meio ambiente e da natureza. É do interesse da UE estimular este debate e nada deverá fracassar só pelo simples motivo de haver taxas de co-financiamento previamente determinadas.

3.14 O CESE defende que o programa LIFE+ deve ser executado com base numa cooperação construtiva com todas as organizações não governamentais tanto nos Estados-Membros (incluindo associações de empresas, sindicatos, etc.) como ao nível da UE. Os membros destas organizações operam, muitas vezes, em áreas em que a UE pretende alcançar uma melhor protecção do ambiente e aplicação da política ambiental da UE. Por conseguinte, o trabalho de sensibilização e o respectivo empenho são aspectos que dizem respeito não só às organizações ambientais, mas também às empresas.

3.15 O CESE refere expressamente que não só as tradicionais associações de conservação da natureza e protecção do ambiente devem ser motivadas a participarem activamente nos projectos LIFE, mas também as associações de empresas e os sindicatos.

3.16 O CESE concorda com a Comissão quando esta afirma ser necessário definir prioridades e metas concretas e propõe a fixação de áreas temáticas para cada um dos anos de programação. Neste contexto, é necessário haver uma focalização em abordagens transversais a vários sectores, sem excluir categoricamente os projectos transfronteiriços com países terceiros.

3.17 Não obstante os méritos do LIFE, o CESE alerta igualmente para o perigo de serem sobrevalorizadas as possibilidades deste programa. Os cerca de 340 milhões de euros disponíveis anualmente permitem dar um contributo valioso para o desenvolvimento de abordagens positivas à política ambiental. Mas com este montante, que representa cerca de 0,2 % do orçamento da UE, não será possível resolver, por exemplo, os problemas causados por uma má gestão política em outros domínios.

3.18 Apesar de, no relatório intercalar, se atribuir à vertente Biodiversidade do programa LIFE a capacidade de se tornar um «instrumento importante especificamente destinado a financiar a execução do Plano de Acção para a protecção da biodiversidade», o CESE tem algumas dúvidas. O programa LIFE irá, deverá e terá naturalmente de contribuir para ilustrar qual poderá ser a configuração real de uma articulação entre a preservação da biodiversidade e o aproveitamento económico dos recursos naturais. Contudo, os instrumentos financeiros necessários para garantir essa articulação são outros.

3.19 Com efeito, na sua comunicação ⁽²⁾, a própria Comissão afirma que a «Política Agrícola Comum (PAC) é o instrumento político com impacto mais significativo na biodiversidade nas zonas rurais» e que o «Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (em especial no âmbito do Eixo 2) continua a ser a fonte mais importante de financiamento comunitário para a Rede Natura 2000 e a biodiversidade na UE», não o programa LIFE.

3.20 O facto de, presentemente, na Europa, apenas se encontrarem cobertas 20 % das necessidades globais de financiamento para a gestão de reservas naturais, incluindo a rede Natura 2000, em nada se irá alterar com o programa LIFE, mas sim graças à muito falada integração da protecção do meio ambiente e da natureza noutras políticas sectoriais. Ou seja, importa uma vez mais definir, com toda a clareza, a verdadeira vocação e o papel do programa LIFE.

Bruxelas, 15 de Março de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

⁽²⁾ Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: Avaliação de 2010 da implementação do Plano de Acção da UE sobre biodiversidade, COM(2010) 548.