

RO

RO

RO



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 26.5.2010
COM(2010) 265 final

**COMUNICARE A COMISIEI
CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU, COMITETUL ECONOMIC ȘI
SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL REGIUNILOR**

Analiză a opțiunilor pentru depășirea obiectivului de reducere cu 20% a emisiilor de gaze cu efect de seră și evaluare a riscului de relocare a emisiilor de carbon

{SEC(2010) 650}

1. INTRODUCERE

Atunci când UE a hotărât, în 2008, să își reducă emisiile de gaze cu efect de seră, și-a arătat angajamentul de a soluționa amenințarea reprezentată de schimbările climatice și de a realiza o activitate de pionierat la nivel mondial prin demonstrarea modului în care se poate duce la îndeplinire acest obiectiv. Reducerea convenită de 20% până în 2020 față de nivelurile din 1990, împreună cu un obiectiv de 20% privind energiile din surse regenerabile, a reprezentat un pas crucial pentru dezvoltarea durabilă a UE și un semnal clar pentru restul lumii că UE este pregătită să ia măsurile necesare. UE va îndeplini obiectivul pe care și l-a asumat în cadrul Protocolului de la Kyoto și are un istoric remarcabil în domeniul combaterii schimbărilor climatice.

Însă a fost dintotdeauna clar că doar acțiunea UE nu va fi suficientă pentru a combate schimbările climatice și, de asemenea, că lucrurile nu se opresc la o reducere de 20% realizată de UE. Doar acțiunea UE nu este suficientă pentru îndeplinirea obiectivului de menținere a creșterii temperaturii globale la mai puțin de 2° C față de nivelurile preindustriale. Toate țările vor trebui să facă un efort suplimentar, care va include, pentru țările dezvoltate, reduceri de 80-95% până în 2050. Obiectivul de reducere cu 20% a emisiilor de către UE până în 2020 este doar un prim pas către înscrierea emisiilor pe această traiectorie.

Acesta este motivul pentru care UE și-a completat angajamentul unilateral de 20% cu un angajament de creștere a reducerii la 30%, în cadrul unui efort global real¹. Aceasta continuă să fie și astăzi politica UE.

De la data acordului cu privire la politica UE în domeniu, situația s-a schimbat rapid. Am trecut printr-o criză economică de o amploare fără precedent, care a exercitat o presiune enormă asupra companiilor și comunităților din întreaga Europă, precum și asupra finanțelor publice. Dar, în același timp, a confirmat faptul că există oportunități imense pentru construirea în Europa a unei societăți eficiente din punctul de vedere al utilizării resurselor.

De asemenea, a avut loc și summitul de la Copenhaga. În ciuda dezamăgirii datorate neatingerii obiectivului de a realiza un acord internațional complet și cu caracter obligatoriu în privința soluționării problemei schimbărilor climatice, cel mai bun rezultat a fost că țările care generează în ziua de astăzi circa 80% din emisii și-au asumat angajamente privind reducerea emisiilor, chiar dacă acestea vor fi insuficiente pentru atingerea obiectivului de 2° C. Acesta va rămâne esențial pentru integrarea Acordului de la Copenhaga în negocierile în curs din cadrul UNFCCC. Însă necesitatea de a acționa rămâne la fel de importantă ca înainte.

Scopul prezentei comunicări nu este de a hotărî acum trecerea la un obiectiv de 30 %, deoarece este clar că nu se îndeplinesc condițiile stabilite. Pentru a facilita o dezbatere cât mai în cunoștință de cauză cu privire la implicațiile diferitelor niveluri de obiective, prezenta comunicare cuprinde rezultatele analizei privind implicațiile obiectivelor de 20%, respectiv 30%, văzute din perspectiva zilei de astăzi. De asemenea, include subiectul relocării emisiilor

¹ Consiliul European din decembrie 2008 a confirmat „angajamentul Uniunii Europene de a crește această reducere la 30% în cadrul unui acord internațional ambițios și global de la Copenhaga privind schimbările climatice, vizând perioada de după anul 2012, cu condiția ca și celelalte țări dezvoltate să se angajeze să atingă reduceri de emisii comparabile și ca țările în curs de dezvoltare mai avansate pe plan economic să-și aducă de asemenea contribuția, în funcție de responsabilitățile și capacitățile proprii.”

de carbon, îndeplinind angajamentul din Directiva privind schema de comercializare a certificatelor de emisii (ETS)² de a prezenta până în iunie 2010 o analiză în lumina rezultatelor Conferinței de la Copenhaga. Comunicarea este însoțită de o analiză tehnică mai detaliată a acestor aspecte, prezentată în documente de lucru ale serviciilor Comisiei.

2. OBIECTIVUL DE 20% ASTĂZI

Situația de referință pentru evaluarea posibilelor implicații ale obiectivului de 30% trebuie să fie reprezentată de analiza implicațiilor pe care le are obiectivul de 20% astăzi. Deloc surprinzător, criza economică a avut un impact major asupra premiselor folosite atunci când s-a convenit cu privire la obiectivul de 20%. Însă repercusiunile sale sunt multiple.

Criza economică și provocarea atingerii obiectivului de 20%

Între 2005 și 2008, UE și-a redus emisiile de la 7% la 10% față de nivelurile din 1990³. Astfel încât, atunci când a fost lovită de criză, intensificarea acțiunilor privind schimbările climatice și creșterea prețurilor la energie produsese deja o accelerare a reducerii emisiilor UE.

Criza a generat o reducere suplimentară imediată. Emisiile verificate în cadrul ETS în 2009 au fost cu 11,6% sub emisiile din 2008. În consecință, prețul carbonului a înregistrat o scădere accentuată, la începutul anului 2009 având loc o cădere de la aproximativ 25 EUR la 8 EUR pe tona de CO₂⁴. Însă scăderea bruscă a prețului la carbon a arătat că impactul ETS asupra companiilor și consumatorilor se poate adapta și la circumstanțe economice schimbătoare.

Această reducere excepțională a emisiilor a însemnat că, în 2009, UE a emis cu circa 14% mai puține gaze cu efecte de seră decât în 1990. Însă, bineînțeles, dată fiind reluarea activității de producție din industriile mari consumatoare de energie, precum industria siderurgică, această rată de reducere nu poate fi pur și simplu extrapolată la viitor.

Cu toate acestea, costurile absolute ale atingerii obiectivului de 20% au scăzut mult. În analiza prezentată în 2008, pe care se fundamentează pachetul privind schimbările climatice și energia, pe baza așteptărilor privind o creștere economică continuă, costurile atingerii obiectivului au fost estimate la cel puțin 70 miliarde EUR/an în 2020⁵. Astăzi, analiza ține cont și de recesiunea economică⁶. Costul este estimat acum la 48 miliarde EUR (0,32% din PIB în 2020). Aceasta reprezintă o reducere de circa 22 miliarde EUR, adică un cost cu 30% mai mic decât se preconizase acum doi ani. Însă această reducere a costurilor absolute vine în contextul unei crize care a restrâns posibilitățile companiilor de a găsi investițiile necesare pentru modernizare în viitorul apropiat și care le-a lăsat cu o mare incertitudine privind timpul necesar pentru redresare. Costul mai scăzut care trebuie plătit astăzi pentru pachetul privind

² Directiva 2009/29/CE.

³ Datele se bazează pe inventarele statelor membre, fără exploatarea terenurilor, schimbarea destinației terenurilor și silvicultură, dar incluzând emisiile din aviație.

⁴ De atunci, prețul carbonului a crescut ușor până la 12-15 EUR.

⁵ Aceste cifre reprezintă un cost suplimentar pentru energie, nu o reducere a PIB-ului. Ele includ investițiile suplimentare necesare, precum și economiile la energie, dar nu și beneficiile privind calitatea aerului.

⁶ În analiza prezentată în 2008, s-a estimat că PIB-ul UE pentru perioada 2005-2020 va crește anual cu o rată medie de 2,4%. În această analiză actualizată, creșterea medie anuală a PIB-ului în aceeași perioadă a scăzut cu 1,7%. Pentru mai multe informații, a se vedea tabelul 4 din partea II a documentului de lucru al serviciilor Comisiei [SEC(2010) 650] care însoțește prezenta comunicare.

energia și schimbările climatice se datorează interacțiunii mai multor factori. În primul rând, faptul că creșterea economică a fost mai scăzută a redus efectiv stringența obiectivului de 20%. În al doilea rând, creșterea prețului petrolului⁷ s-a dovedit a fi un stimulent pentru ameliorarea eficienței energetice: cererea de energie a scăzut mult. În al treilea rând, prețul carbonului probabil că va rămâne mai scăzut, deoarece certificatele nefolosite în timpul recesiunii se reportează în viitor.

Datorită faptului că ETS are o arhitectură flexibilă, consecințele impactului crizei vor dura mai mulți ani. Întrucât multe certificate nu au fost folosite în timpul crizei, companiile vor putea reporta în a treia fază a ETS (2013-2020) circa 5-8% din certificatele lor din perioada 2008-2012. Pe lângă aceasta, realizarea obiectivelor privind energia din surse regenerabile și măsurile de eficiență vor antrena o reducere și mai mare a emisiilor. Rezultatul va fi că prețul carbonului va scădea mult față de previziunile făcute în 2008⁸.

Pentru sectoarele în care eforturile sunt partajate⁹, care nu sunt incluse în ETS, rezultă o imagine similară, cu niveluri diferite de reducere în sectoare diferite. Datorită îndeplinirii obiectivului privind energia din surse regenerabile și a măsurilor de eficiență energetică aflate deja în curs, vor fi necesare stimulente corespunzătoare pentru atingerea obiectivului general al UE de reducere cu 10% față de 2005 în sectoarele care nu sunt incluse în ETS.

În același timp, criza a exercitat o presiune puternică asupra economiei UE. Astăzi, companiile se confruntă cu dificultăți din cauza scăderii cererii și din cauza greutății de a găsi surse de finanțare. În contextul unui preț mai scăzut al carbonului, veniturile la bugetul de stat provenite din licitarea certificatelor ar putea fi, de asemenea, înjumătățite, exercitând astfel o presiune asupra finanțelor publice și reducând o altă potențială sursă de fonduri publice disponibile pentru măsuri în domeniul schimbărilor climatice. Nu a dispărut cerința de a găsi investițiile necesare în domenii precum energia electrică, încălzirea și transporturile pentru a atinge obiectivul convenit de 20% privind energia din surse regenerabile.

Revoluția tehnologiilor verzi

În prezent există un consens general cu privire la faptul că dezvoltarea de tehnologii verzi care să utilizeze în mod eficient resursele va reprezenta o forță motrice principală pentru creștere. În timp ce țările din lumea întreagă au căutat modalități de impulsione a economiilor proprii în contextul crizei, prin adoptarea de pachete de măsuri stimulatoare, a existat o preferință clară a investitorilor pentru infrastructuri ale modurilor de transport mai puțin poluante, cum ar fi transporturile publice, pentru sistemele inteligente de management al traficului (ITS), producția de energie cu emisii reduse de carbon, rețelele inteligente de energie electrică și activitățile de cercetare și dezvoltare în domeniul energiei și transporturilor ecologice. Peste tot în lume apar semne ale tranziției către o economie cu emisii reduse de carbon, țările fiind

⁷ Prețul petrolului estimat pentru 2020 în scenariul de referință din 2007 era de 66 USD pe baril, în timp ce în noul scenariu de referință este de 88 USD.

⁸ Evaluarea impactului prevedea un preț al carbonului în cadrul ETS de circa 32 EUR (prețuri din 2008), în cazul unei implementări integrale a pachetului (inclusiv politicile privind energia din surse regenerabile și utilizarea maximă a creditelor internaționale). Noile proiecții arată un preț al carbonului de 16 EUR în 2020 (inclusiv politicile privind energia din surse regenerabile referitoare la atingerea obiectivului de 20%, fără a fi necesare credite internaționale).

⁹ Decizia privind partajarea eforturilor (Decizia nr. 406/2009/CE) se aplică tuturor emisiilor din sectoarele care nu sunt incluse în ETS, precum transportul rutier, încălzirea, agricultura (cu excepția exploatării terenurilor, schimbării destinației terenurilor și silviculturii) și deșeurile.

atrase de opțiunile ecologice și datorită faptului că acestea au potențialul de a crea un mare număr de noi locuri de muncă.

În UE, programul Europa 2020 se fundamentează pe convingerea că baza industrială a Europei trebuie să se reorienteze spre un viitor mai durabil și să profite de oportunitățile oferite de investițiile timpurii ale Europei în tehnologiile verzi. Însă acest potențial de a se afla în frunte nu este asigurat.

În realitate, concurența la nivel mondial este acerbă. Sectorul automobilelor din Europa se află în avangarda eforturilor de reducere a emisiilor de CO₂ ale mașinilor noi. Un procent de 17% din toate mașinile noi vândute în 2008 în UE emiteau mai puțin de 120g/km, iar în unele state membre cota de piață a acestor mașini depășise deja 25%. În 2009, schemele de reînnoire a parcurilor auto au ameliorat și mai mult situația. Însă și alți producători fac progrese similare, realizând trecerea către vehiculele hibride și electrice.

În domeniul energiei, sursele regenerabile au reprezentat 61% din noua capacitate de generare a energiei electrice din UE în 2009. Însă poziția fruntașă a Europei este amenințată. Barometrul „Renewable energy country attractiveness indices” din 2010 clasează SUA¹⁰ și China ca cele mai bune oportunități de investiții în domeniul energiilor din surse regenerabile. SUA au ca obiectiv dublarea ponderii de energie generată din surse regenerabile până în 2012. În 2009, China s-a aflat în fruntea clasamentului mondial privind instalarea de parcuri eoliene. Producătorii chinezi și indieni de turbine eoliene se găsesc acum printre primii zece. China și Taiwan produc în prezent majoritatea panourilor fotovoltaice (FV) din lume. Toate acestea în contextul în care costul mai scăzut al materiilor prime, îmbunătățirea eficienței și creșterea productivității au dus la înjumătățirea prețului modulelor FV în doar câțiva ani. Aceste industrii capătă rapid o dimensiune mondială.

Un alt motiv pentru care este necesară o schimbare este siguranța aprovizionării cu energie. În ciuda unei scăderi temporare în 2009, consumul de energie continuă să crească. Agenția Internațională a Energiei a avertizat că, până în 2015, aprovizionarea cu petrol s-ar putea confrunta cu dificultăți în a satisface cererea din ce în ce mai mare, ducând la creșterea în continuare a prețurilor la petrol și putând chiar înăbuși creșterea economică reînnoită. Energia din surse interne, precum energia din surse regenerabile, generează avantaje majore în ceea ce privește reducerea dependenței de importuri.

Așadar, Europa trebuie să își dezvolte și mai mult stimulentele pentru dezvoltarea acestor industrii pe teritoriul propriu. Cu toate acestea, pe măsură ce pachetele de măsuri stimulatoare sunt treptat eliminate și intrăm într-o epocă a raționalizării cheltuielilor publice, se reduc și stimulentele. Există și alți factori stimulatori, precum obiectivul privind energia din surse regenerabile, standardele de produs pentru produsele și vehiculele eficiente din punct de vedere energetic și achizițiile publice ecologice. Însă obiectivul de 20% a fost văzut dintotdeauna ca o forță esențială pentru modernizare. Investițiile în opțiuni precum captarea și stocarea carbonului (CSC) depind foarte mult de semnalul privind prețurile dat de piața carbonului. Un preț al carbonului scăzut are o putere mult mai redusă de stimulare a schimbării și inovației.

O deviere din ce în ce mai mare de la o traiectorie de 2° C după 2020

¹⁰ În special statele care au standarde în materie de portofoliu de surse de energie regenerabile.

Pentru a atinge țelul de a menține creșterea temperaturii la un nivel de sub 2° C este necesar ca țările dezvoltate să realizeze până în 2050 reduceri de 80-95% față de nivelurile din 1990¹¹. Chiar dacă o parte din aceste reduceri ar putea fi realizate prin eforturile depuse de UE în afara granițelor sale, o estimare inițială arată că propriile emisii interne ale UE ar trebui să scadă cu aproximativ 70%. Traectoria convenită în 2008 ar reduce emisiile interne ale UE cu 20% până în 2020 și, dacă ar continua neschimbată, cu până la 25% în 2030. Însă nu este suficient pentru ca UE să-și poată atinge, cu costuri optime, obiectivul ambițios pentru 2050. Dacă se întârzie luarea de măsuri, UE, precum și partenerii globali ai acesteia, vor trebui să recupereze după 2020. De exemplu, AIE a estimat că, la nivel global, fiecare an de investiții amânate în surse de energie cu emisii mai reduse de carbon adaugă 300-400 miliarde EUR la costul inițial¹². Așadar, este necesar un itinerariu pe termen lung pentru orizontul 2050 pentru a planifica din timp investițiile în modul cel mai rentabil.

Prin urmare, există riscul ca, dat fiind că obiectivul de 20% până în 2020 încurajează acum schimbarea cu mai puțină forță decât se estimase în 2008, sarcina UE după 2020 să devină mai dificilă și mai costisitoare.

3. O ANALIZĂ A OBIECTIVULUI DE 30%

Circumstanțele schimbătoare care au avut un asemenea impact asupra obiectivului de 20% subliniază, de asemenea, necesitatea unei analize atente a obiectivului de 30%. Consecințele economice pentru UE ale obiectivului de 30% trebuie să fie clare. Depășirea obiectivului de 20% ar presupune cel mai probabil creșterea stringenței politicilor existente sau introducerea de noi politici. Prin urmare, întrebarea este care ar putea fi aceste noi politici, care politici existente ar putea fi făcute mai stringente și cum s-ar putea realiza această sporire a gradului de stringență.

Opțiunile prezentate mai jos se numără printre cele care ar putea fi luate în considerare de UE dacă și când se va lua decizia de trecere la obiectivul de 30%.

3.1. Posibile opțiuni pentru atingerea obiectivului de 30%

Opțiuni în cadrul schemei de comercializare a certificatelor de emisii

Ca principal instrument de stimulare a reducerii emisiilor, ETS ar trebui să constituie punctul de pornire pentru opțiunile de depășire a obiectivului de 20%.

- *Recalibrarea ETS prin „punerea deoparte” a unei părți din certificatele care ar urma să fie licitate* – în cazul în care s-ar lua o decizie politică de sporire a obiectivului de reducere a emisiilor, principala contribuție a ETS la un obiectiv sporit ar putea fi reducerea treptată a certificatelor licitate. Un plafon ETS mai strict ar duce la sporirea gradului de atingere a obiectivelor de mediu și ar avea ca rezultat întârzierea efectului stimulator al pieței carbonului. Ar fi suficientă reducerea drepturilor de licitare cu circa 15% pentru întreaga perioadă 2013-2020, ceea ce ar reprezenta în jur de 1,4 miliarde de certificate. Proiecțiile sugerează că veniturile din licitarea certificatelor ar putea crește cu circa o treime, deoarece

¹¹ Atingerea obiectivului de menținere a creșterii temperaturii la sub 2° C va necesita, de asemenea, ca grupul țărilor în curs de dezvoltare, în special cele mai avansate dintre acestea, să realizeze o deviere substanțială și cuantificabilă mai scăzută decât rata de creștere a emisiilor preconizată în prezent, de ordinul a 15-30 de procente sub situația de statu-quo până în 2020.

¹² *World Energy Outlook* (Perspectivele energetice mondiale) 2009, estimare: 500 miliarde USD.

se preconizează că prețul carbonului va crește cu un procent care va depăși reducerea numărului de certificate licate. Modul în care statele membre utilizează noile venituri din licitarea certificatelor va fi important din perspectiva investițiilor în soluții cu emisii reduse de carbon pentru viitor.

- *Recompensarea celor care investesc primii în tehnologii cu performanțe de top* – Sistemul de analiză comparativă oferă oportunitatea de a-i identifica pe cei care fac progrese rapide în direcția îmbunătățirii performanței și de a-i recompensa cu certificate suplimentare nealocate gratuite. Aceasta ar fi o modalitate de eliberare a unor fonduri suplimentare pentru companiile care sunt dornice să inoveze.

Opțiuni tehnologice

Reglementarea poate contribui la atingerea unor obiective mai ambițioase în domeniul schimbărilor climatice, în special prin încurajarea eficienței energetice și a eficienței resurselor. Aceasta se poate realiza prin standarde de produs, precum măsurile luate în temeiul Directivei privind proiectarea ecologică¹³, limitele privind emisiile de CO₂ ale vehiculelor¹⁴ și implementarea agendei digitale¹⁵. Rețelele inteligente pot ajuta la schimbarea comportamentului consumatorilor, pot spori eficiența energetică și pot permite un grad mai mare de penetrare al energiei din surse regenerabile. De exemplu, se estimează că investiția în contoarele inteligente se poate recupera în mai puțin de 4 ani, datorită productivității sporite, ca urmare a creșterii gradului de conștientizare al clienților și a semnalelor privind prețurile la energie.

Taxe pentru carbon

Introducerea de taxe care vizează emisiile de CO₂ în sectoarele neincluse în ETS reprezintă un instrument direct, bazat pe piață, de stimulare a reducerii emisiilor la nivel național sau european. Calibrarea sistemului de taxare a combustibililor sau produselor pentru a reflecta componenta de CO₂ este una dintre opțiunile pe care le aplică deja unele state membre, de exemplu pentru a exploata potențialul mare de reducere din domeniul încălzirii, pentru a reduce emisiile de carbon intensive ale parcului de vehicule auto și pentru a spori eficiența transporturilor. Analiza indică faptul că aceasta ar putea aduce o contribuție importantă la îndeplinirea unor obiective sporite și, în funcție de nivel și de gama de aplicații, ar putea genera venituri considerabile pentru statele membre, care ar putea fi utilizate la investiții în tehnologii cu emisii reduse de carbon, pentru a crea locuri de muncă la nivel local în domeniul tehnologiilor ecologice, și pentru a permite „ecologizarea” achizițiilor publice, astfel cum prevede Directiva privind promovarea vehiculelor de transport rutier nepoluante și eficiente din punct de vedere energetic¹⁶.

Utilizarea politicilor UE pentru a stimula reducerea emisiilor

UE ar putea continua să încurajeze statele membre, regiunile și orașele să intensifice investițiile în domeniul tehnologiilor cu emisii reduse de carbon prin direcționarea unui volum mai mare de fonduri din cadrul politicii de coeziune către investițiile ecologice. Aceasta ar

¹³ Directiva 2005/32/CE.

¹⁴ Regulamentul (CE) nr.443/2009.

¹⁵ COM(2010) 245.

¹⁶ Directiva 2009/33/CE.

acclera tendința existentă de a utiliza într-un mod mai eficace fondurile politicii de coeziune pentru a impulsiona generarea de energie din surse regenerabile, eficiența energetică și promovarea transportului în comun. De asemenea, ar putea oferi o alternativă la folosirea ca sursă de finanțare a surplusului de unități de cantitate atribuită (AAU-uri), ceea ce subminează integritatea ecologică a pieței carbonului.

Există posibilități semnificative de economisire a energiei care rămân nefolosite din cauza existenței multor bariere pe piață și de reglementare. Un cadru ameliorat de politică privind eficiența energetică ar aduce o contribuție importantă la depășirea obiectivului de 20%.

Activitățile legate de exploatarea terenurilor, schimbarea destinației terenurilor și silvicultură nu au fost incluse în pachetul din 2008 privind schimbările climatice și energia, însă prezintă un potențial de generare a unor reduceri suplimentare de emisii. De asemenea, pentru a se evita creșterea în continuare a emisiilor este necesară menținerea și refacerea puțurilor naturale de absorbție a carbonului. În prezent, incertitudinile privind calculul¹⁷ și volatilitatea¹⁸ fac ca predictibilitatea pe termen scurt a acestor activități – precum și contribuția lor la obiectivele UE – să fie greu de apreciat. Cu toate acestea, pe măsură ce se continuă eforturile de instituire a unor reguli eficace care să le guverneze, aceste activități ar putea aduce în timp o contribuție din ce în ce mai mare la efortul de reducere, prin ameliorarea metodelor de cultivare și a gestionării pădurilor. Politica agricolă comună ar putea stimula agricultorii și silvicultorii să treacă la practici mai durabile și să contribuie mai mult la reducerea emisiilor în timp.

Utilizarea efectului de levier al creditelor internaționale

UE a fost prima care a recunoscut că eforturile făcute în afara granițelor sale pot stimula sectorul privat să acționeze. Mecanismul de dezvoltare curată (MDC) a generat câteva mii de proiecte în întreaga lume, ducând deseori la reduceri foarte rentabile. Însă acest gen de inițiative par mai adecvate acum pentru economiile emergente, iar un flux generos și prelungit de asemenea reduceri cu costuri mici în cadrul EU ETS încetinește inovarea în UE.

O modalitate de îmbunătățire a efectului de levier al acțiunii UE ar fi să se substituie o parte a cererii de credite MDC cu noi credite sectoriale¹⁹. Acest fapt ar redirecționa fondurile din piața carbonului către acțiuni cu un mai mare potențial de reducere a emisiilor de carbon (de exemplu în sectorul energetic al economiilor în curs de dezvoltare avansate) și ar putea fi legat de scheme ca multiplicator²⁰ pentru creditele MDC convenționale (de exemplu proiecte industriale în domeniul gazului). Aceasta ar putea permite reduceri suplimentare semnificative de emisii în țările în curs de dezvoltare, contribuind la efortul general al UE și lăsând, în

¹⁷ De exemplu din cauza lipsei de date sau de tehnici convenite de măsurare a carbonului din solurile forestiere și agricole.

¹⁸ Din cauza impactului important al condițiilor meteo variabile (de exemplu furtuni care afectează fondul forestier).

¹⁹ Articolul 11a alineatul (5) din Directiva ETS (2009/29/CE) cuprinde temeiul juridic pentru încheierea de către Comunitate a unor acorduri cu țări terțe pentru furnizarea de credite sectoriale în eventualitatea în care negocierile pentru un acord internațional privind schimbările climatice nu s-ar încheia până la 31 decembrie 2009.

²⁰ De exemplu, un multiplicator de 2 la 1 ar însemna că pentru fiecare tonă emisă de o instalație ETS vor trebui restituite două tone de credite MDC. În acest mod, fiecare credit MDC utilizat pentru a compensa o tonă emisă în Europa ar duce, ca rezultat secundar, la reducerea unei alte tone într-o țară în curs de dezvoltare.

același timp, mai mult loc pentru continuarea inițiativelor MDC în țările cel mai puțin dezvoltate.

În privința emisiilor din activitățile maritime, UE va continua să urmărească realizarea unui acord internațional prin intermediul OMI și UNFCCC. După cum s-a convenit în cadrul pachetului privind schimbările climatice și energia, UE va lua măsuri pentru a avansa dacă nu s-a ajuns la un astfel de acord până la 31 decembrie 2011.

La Copenhaga s-au făcut progrese semnificative în direcția dezvoltării unui set robust de reguli la nivel internațional pentru a accelera lupta împotriva pierderii pădurilor tropicale. Trebuie să se încurajeze cooperarea dintre țările în curs de dezvoltare care au păduri tropicale, statele membre ale UE și Comisie. UE ar putea îndeplini parțial obiectivele consolidate folosind credite internaționale de reducere a emisiilor care respectă standarde adecvate de integritate a mediului.

3.2. Provocarea pe care o reprezintă atingerea obiectivului de 30%

Faptul că ținta de 20% se află acum mai aproape decât se presupusese în 2008 are un evident efect repercutant asupra provocării pe care o reprezintă atingerea unui obiectiv de 30%. În termeni absoluți, costul de 70 miliarde EUR în 2020, estimat la începutul anului 2008, ar fi suficient astăzi pentru ca UE să treacă dincolo de jumătatea distanței care desparte obiectivul de 20% de cel de 30%, deși într-o situație în care economia UE se confruntă cu mai multe constrângeri.

Costurile totale suplimentare pentru ca UE să poată avansa de la obiectivul actual de 20% la cel de 30% sunt estimate în jurul a 33 miliarde EUR în 2020, adică 0,2% din PIB. Pentru a atinge această reducere de 30%, se estimează ca prețul carbonului în EU ETS s-ar ridica la aproximativ 30 EUR pe tona de CO₂, similar nivelului estimat în 2008 ca fiind necesar pentru atingerea obiectivului de reducere de 20%. Emisiile interne s-ar reduce cu 25% față de 1990, restul fiind compensate cu certificate din rezervă și credite internaționale²¹.

Costul total al unei reduceri de 30%, inclusiv costurile atingerii obiectivului de 20%, este estimat în prezent la 81 miliarde EUR, adică 0,54% din PIB²².

Având în vedere că la începutul anului 2008 costul pachetului privind schimbările climatice și energia era estimat la 70 miliarde EUR sau 0,45% din PIB în 2020, trecerea la obiectivul de reducere cu 30% reprezintă o creștere de 11 miliarde EUR față de costurile absolute din 2020, estimate în 2008, ale pachetului privind schimbările climatice și energia.

Însă, în timp ce costurile clar au scăzut, reducerea profitabilității companiilor, a puterii de cumpărare a consumatorilor și a accesului la credite bancare a scăzut capacitatea economiei UE de a investi în tehnologii cu emisii reduse de carbon: o moștenire a crizei care poate fi compensată doar prin revenirea creșterii și prin politici proactive de stabilire a priorității creșterii în aceste sectoare.

Unde ar fi repartizată sarcina suplimentară?

²¹ Disponibile în temeiul legislației existente.

²² Costul estimat include îndeplinirea obiectivului de 20% privind energia din surse regenerabile.

Dintre sectoare, analiza sugerează că cel mai mare potențial de reducere a emisiilor îl are sectorul energiei electrice, printr-o combinație de ameliorare a eficienței gestionării cererii și de reducere a investițiilor furnizorilor în tehnologiile cu emisii mari de carbon. O mare parte a capacităților învechite de generare a energiei electrice trebuie înlocuită în următorii zece ani, realizarea acestui lucru prin soluții cu emisii reduse de carbon reprezentând o importantă oportunitate de reducere a emisiilor. În ceea ce privește sectoarele industriale din cadrul ETS, unele dintre acestea au un potențial semnificativ de reducere rentabilă (de exemplu rafinăriile). În cazul sectoarelor în care eforturile sunt partajate, importante pentru reducerea emisiilor de CO₂ sunt gospodăriile și serviciile, în principal la încălzire. În sectorul agricol, experiența din anumite state membre sugerează că ar putea exista un potențial suplimentar de reducere a emisiilor de metan și de oxid de azot în domeniul agriculturii intensive, deși trebuie să se evalueze cu atenție costurile.

În ceea ce privește distribuția geografică, potențialul de reducere a emisiilor din perspectiva trecerii de la 20% la 30% este proporțional mai mare în statele membre mai sărace. Pentru a se spori gradul de reducere a emisiilor fără a pune în pericol creșterea economică va fi necesar să se mobilizeze resursele financiare publice și private. Politica de coeziune a UE este un instrument important în acest sens.

Analiza subliniază și faptul că, în termeni relativi, repartizarea rațională a eforturilor între sectoarele din ETS și cele din afara acesteia, în cazul unui obiectiv de reducere de 30%, rămâne în mare aceeași ca pentru obiectivul de 20%. În cazul trecerii la un obiectiv de 30%, în 2020, plafonul ETS va fi mai degrabă de 34% sub emisiile din 2005, față de 21%, cum este în prezent, în timp ce obiectivul general pentru sectoarele care nu sunt incluse în ETS va fi mai degrabă de 16% sub emisiile din 2005, față de 10%, cum este în prezent.

Analiza cuprinsă în documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește prezenta comunicare a fost realizată la nivelul UE. O posibilă trecere la 30% ar necesita luarea unei decizii cu privire la un anumit mix de opțiuni pentru partajarea reducerilor suplimentare. O analiză detaliată a impacturilor la nivel de stat membru și de sector economic se poate face doar pe baza unor opțiuni precise.

3.3. Alte implicații ale obiectivului de 30%

Realizarea unui obiectiv de 30% nu poate fi analizată izolat. Pe lângă atingerea obiectivului de 30% în sine, va exista o diversitate de alte consecințe.

Una dintre acestea va fi refacerea stimulentei pentru inovare care au fost pierdute din cauza ușurării obiectivului de 20%. Acest lucru are o importanță deosebită deoarece tehnologiile cu emisii reduse de carbon necesită de obicei mai multă forță de muncă decât sectoarele convenționale și, de asemenea, sporesc siguranța aprovizionării cu energie. Realizarea unui obiectiv de reducere cu 30% duce la scăderea importurilor de petrol și gaz cu circa 40 miliarde EUR în 2020, la un preț estimat al petrolului de 88 USD pe baril în 2020. În schimb, investițiile ar fi destinate să promoveze locurile de muncă „ecologice” din domeniul tehnologiilor cu emisii reduse de carbon din UE, precum constituirea unui fond locativ cu eficiență energetică sporită. Analiza macroeconomică relevă în general efecte globale reduse asupra ocupării locurilor de muncă – deși există diferențe de la sector la sector - însă situația se schimbă în contextul unei utilizări inteligente a veniturilor din licitarea certificatelor sau din taxele pe carbon. Va exista, de asemenea, necesitatea recalificării și a perfecționării

profesionale, iar sistemele de educație și de formare trebuie să se adapteze la aceste provocări, astfel cum se arată în inițiativa principală a strategiei „Europa 2020”.

Piețe globale ale tehnologiilor cu emisii scăzute de carbon și beneficii asociate privind calitatea aerului

Avantajul de a acționa mai devreme decât mai târziu contribuie la obținerea de beneficii pe termen lung în privința competitivității Europei, prin menținerea unei poziții solide pe o piață globală a tehnologiilor cu emisii reduse de carbon aflată într-o creștere rapidă.

În fine, ar exista și beneficii din punctul de vedere al calității aerului. Realizarea obiectivului de 30% ar însemna scăderea necesarului de echipamente de control al poluării pentru reducerea altor poluanți, precum particulele, dioxidul de sulf și metalele grele, astfel încât costul atingerii obiectivelor Strategiei tematice privind poluarea aerului ar scădea cu circa 3 miliarde EUR în 2020. Îmbunătățirea calității aerului ar genera avantaje suplimentare pentru sănătate, care se estimează că se vor ridica la 3,5-8 miliarde EUR în 2020²³. Aceste beneficii asociate nu sunt incluse în estimarea costului pentru trecerea la obiectivul de 30%.

4. EVALUAREA RISCULUI DE RELOCARE A EMISIILOR DE CARBON

Una dintre considerațiile importante în cadrul politicii UE în domeniul schimbărilor climatice este evitarea „relocării emisiilor de carbon”. Aceasta se referă la riscul ca, în absența unui efort global suficient, măsurile luate pe plan intern să ducă la un transfer al cotei de piață către instalații mai puțin eficiente din altă parte, rezultând ca atare în creșterea emisiilor la nivel global. Bineînțeles, există multe alte motive decât costul carbonului pentru avantajele și dezavantajele concurențiale, însă cu cât mai multe țări concurente se angajează în niveluri comparabile de efort în vederea reducerii emisiilor, cu atât scade riscul relocării emisiilor de carbon. Pachetul privind schimbările climatice și energia a recunoscut necesitatea monitorizării riscului de relocare a emisiilor de carbon și a instituit măsuri de combatere a acestuia.

Faptul că prețul carbonului a fost mai scăzut decât se preconizase inițial are consecințe asupra dezbaterii legate de relocarea emisiilor de carbon. În plus, dată fiind scăderea emisiilor, este probabil ca sectoarele mari consumatoare de energie care erau deja incluse în ETS înainte de 2013 să rămână la sfârșitul celei de-a doua perioade ETS, în 2012, cu un număr foarte mare de certificate alocate în mod gratuit neutilizate, care pot fi reportate în faza a treia (2013-2020). Aceasta le va plasa într-o poziție comparativ mai bună, față de estimările din 2008, în contextul concurenței internaționale.

Legislația ETS a stabilit necesitatea prezentării unui raport până în iunie 2010, în cadrul căruia să se examineze relocarea emisiilor de carbon în lumina rezultatelor negocierilor internaționale. Faptul că negocierile UNFCCC se află încă în curs înseamnă că este dificilă realizarea unei evaluări definitive. Însă implementarea Acordului de la Copenhaga ar reprezenta în mod clar un pas în direcția cea bună. Toate țările dezvoltate, precum și principalele țări în curs de dezvoltare – așadar, principalii concurenți ai industriilor mari consumatoare de energie ale UE – au promis, pentru prima dată, că vor lua măsuri de reducere a emisiilor.

²³ Aceasta va ajuta la realizarea obiectivelor Strategiei tematice privind poluarea aerului - COM(2005) 466.

Se estimează că impactul obiectivului de 20% al UE, în contextul în care ceilalți implementează angajamentele mai reduse pe care și le-au asumat, este de mai puțin de 1%, sectoarele chimiei organice, chimiei anorganice și îngrășămintelor fiind cele mai afectate, cu pierderi de producție de, respectiv, 0,5%, 0,6% și 0,7%. Doar sectorul „altor produse chimice” înregistrează un impact și mai mare, de 2,4%. În comparație cu implementarea unilaterală de către UE a obiectivului de 20%, unele sectoare mari consumatoare de energie ale UE s-ar afla de fapt într-o postură ușor mai favorabilă, în timp ce pentru alte sectoare nu se va face simțită nicio diferență. Date fiind incertitudinile legate de implementarea în fapt a Acordului de la Copenhaga, Comisia consideră că măsurile deja convenite pentru ajutorarea industriilor mari consumatoare de energie – alocarea de certificate gratuite și accesul la credite internaționale – rămân justificate în prezent.

Trecerea la obiectivul de 30%

Analiza macroeconomică arată că impactul incremental al creșterii efortului UE la 30%, în timp ce ceilalți rămân la angajamentele lor mai reduse față de actualul pachet privind schimbările climatice și energia, asupra producției industriei mari consumatoare de energie din UE ar fi limitat, atât timp cât se mențin măsurile speciale pentru industria mare consumatoare de energie. Față de obiectivul de 20%, trecerea la 30% ar antrena pierderi suplimentare de producție estimate la circa 1% pentru industria metalelor feroase și neferoase, industria produselor chimice și alte sectoare industriale mari consumatoare de energie. Impactul asupra sectoarelor chimiei organice, chimiei anorganice, îngrășămintelor și „altor produse chimice” crește la, respectiv, 0,9%, 1,1%, 1,2% și 3,5%. Cu cât mai mulți parteneri comerciali își implementează angajamentele superioare, cu atât mai scăzut este riscul de relocare a emisiilor de carbon.

Dovezile colectate până în prezent pe baza tiparelor de emisie ale industriilor mari consumatoare de energie nu sunt concludente, în special cu privire la măsura în care politica UE în domeniul schimbărilor climatice a dus la relocarea activității economice în afara Europei. Pe de o parte, emisiile sectoarelor mari consumatoare de energie au scăzut în mod semnificativ în ultimii ani. Certificatele gratuite nealocate au fost valorificate. Pe de altă parte, investițiile în tehnologii cu emisii reduse de carbon din sectoarele mari consumatoare de energie a consolidat productivitatea generală a acestora.

Există cazuri în care relocarea emisiilor de carbon poate avea și alte efecte decât pierderea competitivității. Unele state membre aflate la periferia UE, cu o legătură ușoară cu țări din afara UE, ar putea suferi un impact asupra siguranței aprovizionării cu energie. Acesta este, de exemplu, cazul țărilor baltice, dată fiind situația unică a piețelor energiei electrice din zona Mării Baltice. Acesta este unul din motivele pentru care ETS prevede deja scutirea opțională și parțială a acestor țări de la licitarea integrală. Investițiile în rețeaua de transport a energiei electrice ar putea ajuta la reducerea riscului asupra siguranței privind aprovizionarea cu energie electrică. Pe lângă aceasta, Comisia va monitoriza îndeaproape evoluțiile și, dacă este cazul, va lua măsuri suplimentare pentru a spori siguranța aprovizionării cu energie și a oferi condiții egale de concurență pe piețele energiei electrice.

Opțiuni pentru soluționarea problemei relocării emisiilor de carbon

Principalul aspect al relocării emisiilor de carbon este diferența dintre UE și țările terțe din perspectiva concurenței. Prin urmare, există în mare trei căi principale prin care s-ar putea soluționa problema relocării emisiilor de carbon, dacă ar fi demonstrată: sprijinind în

continuare industriile mari consumatoare de energie, prin continuarea alocării de certificate gratuite; crescând costul importurilor pentru a compensa avantajul reprezentat de evitarea politicilor care favorizează tehnologiile cu emisii reduse de carbon; sau luând măsuri pentru a aduce restul lumii mai aproape de nivelul efortului depus de UE.

Date fiind incertitudinile cu privire la angajamentele de la Copenhaga, trecerea la obiectivul de 30% ar putea fi însoțită de măsuri suplimentare în acest sens. Aceste măsuri ar oferi și stimulente suplimentare pentru ca țările să se angajeze mai intens în cadrul unui acord internațional.

Calea cea mai evidentă pentru a ajuta în continuare la crearea unor condiții egale de concurență prin acțiuni în cadrul UE este să se mențină alocarea de certificate gratuite.

După cum stabilește legislația actuală, ar exista și opțiunea de *includere a importurilor în ETS*. S-au formulat propuneri specifice similare modului în care au fost incluse în ETS activitățile aviatice internaționale. Aceasta ar presupune cumpărarea de certificate de pe piață pentru a compensa emisiile aferente anumitor bunuri importate. Propuneri similare se află în prezent în discuție în SUA și evident că ar fi dorit ca acest gen de inițiative să fie luate împreună cu astfel de parteneri.

Aceasta ridică o serie de aspecte mai largi cu privire la politica UE în domeniul comerțului și interesul său general față de un sistem comercial deschis: un număr de economii emergente și-au semnalat deja îngrijorarea cu privire la acest aspect și orice sistem ar trebui să recunoască faptul că eforturile de reducere ale țărilor dezvoltate și cele ale țărilor în curs de dezvoltare nu se vor face în același ritm. De asemenea, trebuie să se țină seama de impactul creșterii costurilor la materiile de intrare importate de producătorii din UE. Această măsură ar putea fi, de asemenea, evitată prin livrarea importurilor pentru UE de către producătorii cei mai ecologici din țările terțe, producția mai puțin ecologică fiind păstrată pentru utilizare la nivel intern.

Includerea importurilor *per se* în cadrul ETS ar trebui concepută cu mare atenție, pentru a se asigura compatibilitatea integrală cu cerințele OMC. Ar putea fi dificil să se implementeze un sistem care să încerce să definească în detaliu conținutul de carbon aferent fiecărei categorii de bunuri în parte, însă această precizie ar putea fi necesară: acest fapt sugerează că sistemul ar putea fi avut în vedere cel mult doar pentru un număr limitat de articole comerciale standardizate, precum oțel sau ciment. În al doilea rând, pentru fiecare categorie de bunuri ar trebui definit un conținut mediu de carbon la nivelul UE. Aceasta ar putea deveni o povară din punct de vedere administrativ și ar putea necesita un acord cu privire la acest conținut mediu, ceea ce probabil că ar fi un proces dificil și de durată. În al treilea rând, verificarea performanței fiecărei instalații din țările terțe, în lipsa unui sistem foarte sofisticat de monitorizare și raportare la nivel de instalație, ar putea părea problematică.

Există modalități diferite în care acțiunea UE ar putea ajuta la *apropierea de nivelurile din UE a măsurilor de reducere a emisiilor de carbon din alte țări*, reducând discrepanța concurențială în rândul industriilor mari consumatoare de energie. Acestea ar ajuta la eliminarea oricărui efect de „parazitism” sau a oricărei concurențe neloiale din țările terțe.

De exemplu, UE ar trebui să aibă în vedere aplicarea unei abordări mai direcționate în privința naturii și recunoașterii creditelor internaționale în cadrul ETS. Opțiunile sunt consolidarea eforturilor de trecere la creditarea sectorială pe baza unor praguri ambițioase de creditare (cu

excepția țărilor cel mai puțin dezvoltate) și restricționarea utilizării de credite MDC generate în sectoarele mari consumatoare de energie (de exemplu oțel, ciment și aluminiu) din țările terțe, în afara țărilor cel mai puțin dezvoltate. De asemenea, ar trebui avută în vedere creșterea integrității ecologice a creditelor MDC din țări care nu participă în mod adecvat la eforturile internaționale în domeniul schimbărilor climatice. O opțiune promițătoare pentru această ameliorare ar fi aplicarea unui multiplicator, de exemplu obligația restituirii a două credite MDC pentru fiecare tonă emisă în cadrul ETS. Aceste idei ar putea fi încorporate în acorduri bilaterale privind creditarea sectorială, încheiate între UE și o serie de țări terțe – de exemplu, UE ar trebui să se angajeze în sprijinirea unui proiect pilot de acord de creditare sectorială în domeniul oțelului între UE și China.

Alte abordări ar implica mai multe eforturi pozitive din partea UE pentru a ajuta partenerii să ajungă la nivelurile de acțiune ale UE în domeniul schimbărilor climatice și pentru a elimina orice posibilă discrepanță concurențială. Pentru economiile în curs de dezvoltare și emergente, aceasta ar putea include transferuri de tehnologie. Pentru partenerii mai avansați, dezvoltarea rapidă a unei piețe internaționale a carbonului care să includă, în primul rând, sectoarele cu cel mai mare consum de energie din întreaga lume, ar elimina necesitatea luării de măsuri speciale.

5. CONCLUZIE

De când UE a luat, în 2008, deciziile sale istorice cu privire la combaterea schimbărilor climatice, criza economică a provocat unele schimbări fundamentale în peisajul politic și economic legat de politica UE în domeniul schimbărilor climatice. Presiunea asupra economiei UE este intensă. Cu toate acestea, UE rămâne ferm angajată în direcția combaterii schimbărilor climatice. Stoparea creșterii temperaturii globale este în continuare una dintre cele mai mari provocări cu care se confruntă această generație. UE a deschis calea arătând cum pot fi luate măsuri concrete și eficace pentru a inversa tendința crescătoare a emisiilor de gaze cu efect de seră fără a produce efecte adverse asupra creșterii economice. Ea se va menține în avangarda eforturilor globale odată cu implementarea pachetului privind schimbările climatice și energia.

Implementarea politicilor de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră acționează ca unul dintre factorii motori principali ai modernizării economiei UE, direcționând investițiile și inovațiile către sectoarele care prezintă un mare potențial de creștere și ocupare a locurilor de muncă în viitor. Conform celor prevăzute de strategia „Europa 2020”, aceasta reprezintă una din temele principale ale oricărei strategii credibile de construire a unei prosperități durabile în viitor.

Prezenta comunicare a arătat modul în care schimbarea circumstanțelor globale a afectat obiectivele stabilite în 2008. Costurile absolute ale atingerii obiectivului de 20% au scăzut și, deși acest fapt constituie o binevenită ușurare pentru companiile care luptă din greu să se redrezeze, prezintă, în același timp, și riscul de scădere a eficacității obiectivului de 20% ca factor motor al schimbării. Toate acestea vin în contextul unor constrângeri economice serioase, atât pentru guverne, cât și pentru companii.

Prin urmare, este important să se analizeze consecințele directe ale unei posibile treceri la un obiectiv de 30%. O decizie politică de trecere la acest obiectiv nu se poate lua fără a ține seama de contextul internațional. Condițiile stabilite pentru trecerea la 30% nu sunt întrunite în prezent. Pe lângă aceasta, o asemenea decizie trebuie să fie luată, de asemenea, în deplină cunoștință a consecințelor economice pe plan intern. Atât contextul internațional, cât și

analiza economică sugerează că UE trebuie să mențină opțiunea de trecere la un obiectiv de 30%: trebuie să fim gata de acțiune oricând vor fi propice condițiile pentru luarea acestei decizii.

Între timp, trebuie să ne consolidăm eforturile de colaborare cu partenerii noștri internaționali, pentru a-i impulsiona și încuraja, astfel încât să putem atinge nivelul de ambiție necesar pentru punerea eforturilor globale pe calea cea bună în direcția asigurării unei limitări reale a schimbărilor climatice, cu privire la care ne-am asumat toți angajamente.

Comisia va continua să monitorizeze situația, inclusiv competitivitatea industriei UE vizavi de principalii săi concurenți pe plan internațional, în special aceia care nu au luat încă măsuri convingătoare de combatere a schimbărilor climatice. Mai mult, Comisia își va actualiza analiza în lumina evoluției situației economice și a negocierilor internaționale, pentru a pune la dispoziție informațiile necesare pentru discuțiile în curs în cadrul Consiliului și al Parlamentului European cu privire la conținutul prezentei comunicări.