

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind un mecanism de monitorizare și de raportare a emisiilor de gaze cu efect de seră, precum și de raportare, la nivel național și al Uniunii, a altor informații relevante pentru schimbările climatice

COM(2011) 789 final – 2011/0372 (COD)

(2012/C 181/30)

Raportor: **dl Richard ADAMS**

La 23 noiembrie 2011, în conformitate cu articolul 192 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Comisia Europeană a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind un mecanism de monitorizare și de raportare a emisiilor de gaze cu efect de seră, precum și de raportare, la nivel național și al Uniunii, a altor informații relevante pentru schimbările climatice

COM(2011) 789 final – 2011/0372(COD).

Secțiunea pentru agricultură, dezvoltare rurală și protecția mediului, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 14 martie 2012.

În cea de-a 479-a sesiune plenară, care a avut loc la 28 și 29 martie 2012 (ședința din 28 martie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 151 de voturi pentru, 3 voturi împotriva și 16 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Comitetul recunoaște și susține necesitatea de a dispune de date precise și cuprinzătoare care să ajute Uniunea și statele sale membre să își îndeplinească angajamentele privind măsurile de atenuare și să pună în aplicare pachetul privind energia și schimbările climatice. Regulamentul pus în dezbatere va consolida demersul de obținere a acestor date.

1.2 În afară de recomandările detaliate prezentate în secțiunea 4, CESE dorește să sublinieze că este necesar să se păstreze proporționalitatea în procesul de colectare a datelor și, de asemenea, să se urmărească permanent ca rezultatele să fie valorificate în scopul realizării obiectivelor politicii privind schimbările climatice și al continuării activității de sensibilizare a publicului în domeniul energetic.

2. Introducere

2.1 Acest nou regulament este instrumentul care asigură temeiul juridic pentru implementarea angajamentelor naționale revizuite privind monitorizarea, adoptate în 2009 în pachetul de măsuri privind energia și schimbările climatice, precum și pentru asigurarea unei monitorizări de precizie și în timp util a progreselor înregistrate în îndeplinirea acestor angajamente și a celor internaționale. Deși UE este responsabilă în mod direct de aproximativ 11 % din emisiile de CO₂ mondiale, angajamentele și acțiunile strategice privitoare la reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră (GES) și la utilizarea eficientă a resurselor pot fi privite ca o contribuție pozitivă și esențială la mecanismele de implementare internaționale. Intenția este de a menține creșterea temperaturii medii globale sub 2 grade Celsius comparativ cu nivelurile preindustriale. Obiectivele pentru 2020 sunt reducerea cu 20 % a emisiilor de CO₂, creșterea cu 20 % a energiei din surse regenerabile și creșterea cu 20 % a eficienței energetice comparativ cu nivelurile din 1990.

2.2 Alterarea echilibrului energetic global conduce la accelerarea schimbărilor în clima planetei. Prezența GES în

atmosfera Pământului, cu capacitatea lor de a absorbi și de a emite radiații infraroșii, afectează puternic temperatura. După vaporii de apă, principalul gaz cu efect de seră este dioxidul de carbon (CO₂), metanul și ozonul având și ele o contribuție semnificativă.

2.3 În ultimii 250 de ani, arderea combustibililor fosili a contribuit la creșterea concentrației de CO₂ din atmosferă de la 280 ppm la 390 ppm. Deși sursele naturale de CO₂ depășesc cu mult sursele antropice, ele au fost echilibrate anterior de absorbanții de dioxid de carbon, cum ar fi fotosinteza CO₂, realizată de plante și plancton. Creșterea volumului GES de origine antropică, însoțită de despăduriri, a distrus acest echilibru.

2.4 Există o cantitate copleșitoare de probe științifice care atestă schimbări climatice care au creat deja efecte adverse semnificative în domeniile economic, social și ecologic. Proiecțiile bazate pe mai multe modele arată efecte viitoare grave prin ridicarea nivelului mării, deșertificare, declinul biodiversității și perturbații climatice. În principiu, se admite că prevenirea este mai bună (și mai ieftină) decât atenuarea sau adaptarea. Cu toate acestea, urmărirea scopurilor creșterii economice, inegalitățile în dezvoltarea globală, recurgerea permanentă la combustibili fosili ca principala sursă de energie din lume și inexorabila creștere a populației mondiale au jucat, fiecare, un rol în eșecul înregistrat până acum în ceea ce privește realizarea unui consens politic asupra modului în care să fie pus în aplicare un mecanism de reducere a emisiilor antropogene de GES.

2.5 În 1992, Summitul Pământului de la Rio a condus la încheierea unui tratat internațional, Convenția-cadru a Națiunilor Unite asupra schimbărilor climatice (CCONUSC),

menit să stabilizeze concentrațiile de GES din atmosferă. În 1993, UE s-a conformat tratatului ⁽¹⁾ și a instituit un mecanism de monitorizare a emisiilor de GES. În 1997, a fost încheiat Protocolul de la Kyoto privind CCONUSC, în vederea limitării emisiilor de GES într-un mod care să reflecte diferențele naționale subiacente, prosperitatea și capacitatea de a realiza reducerile. Pentru a se conforma, UE și-a actualizat mecanismele de monitorizare a GES în 2004 ⁽²⁾ și a elaborat o serie de strategii pentru o economie cu emisii reduse de dioxid de carbon ⁽³⁾, cea mai recentă fiind Perspectiva energetică 2050 ⁽⁴⁾. Progresele continuă să fie lente în ceea ce privește acordurile internaționale esențiale, dar regulamentul examinat aici va asigura cadrul de monitorizare necesar pentru ca UE să sprijine angajamentele asumate la scară națională, europeană și internațională.

3. Rezumatul propunerii Comisiei

3.1 Obiectivul regulamentului este de a ajuta Uniunea și statele sale membre să-și îndeplinească angajamentele privind măsurile de atenuare și să pună în aplicare pachetul privind energia și schimbările climatice. Acest regulament va îmbunătăți numeroase aspecte ale modului de raportare a datelor, asigurând îndeplinirea obligațiilor internaționale de monitorizare și raportare, inclusiv raportarea privind sprijinul financiar și tehnic furnizat țărilor în curs de dezvoltare. De asemenea, va facilita elaborarea unor noi instrumente de adaptare și atenuare a schimbărilor climatice și va asigura temeiul juridic pentru punerea în aplicare a viitoarelor cerințe și orientări privind raportarea.

3.2 Regulamentul tratează obligațiile legate de raportare care decurg din CCONUSC și din Protocolul de la Kyoto, care acoperă emisiile de șapte gaze cu efect de seră din toate sectoarele (energie, procese industriale, exploatarea terenurilor, schimbarea destinației terenurilor și silvicultura (LULUCF), deșeurile, agricultura etc.). La conferințele CCONUSC din 2009 și 2010 s-a convenit asupra îmbunătățirii modalităților de raportare pentru a da posibilitatea Uniunii Europene să îndeplinească angajamentele referitoare la furnizarea de sprijin financiar, tehnologic și pentru consolidarea capacităților în țările în curs de dezvoltare.

3.3 Noul regulament va pune în aplicare cerințele de raportare în temeiul Deciziei privind partajarea eforturilor și al Directivei ETS revizuite, prin instituirea unui ciclu de revizuire și de conformitate în temeiul Deciziei privind partajarea eforturilor, incluzând cerințele de raportare privind utilizarea veniturilor provenite din licitarea certificatelor de emisie, stipulate în Directiva ETS revizuită. De asemenea, va consolida actualul cadru de monitorizare și raportare pentru a îndeplini obligațiile ce vor decurge din viitoarea legislație UE și internațională, prin crearea unei baze de monitorizare și raportare a emisiilor generate de activitățile de transport maritim, a impactului nelegat de CO₂ asupra climei, asociat emisiilor generate de aviația civilă, a activităților LULUCF, precum și din adaptarea la schimbările climatice.

3.4 În general, regulamentul consolidează capacitatea de raportare a UE cu privire la sprijinul financiar și tehnic furnizat țărilor în curs de dezvoltare, îmbunătățește coerența raportării în raport cu alte instrumente juridice ale UE care se referă la poluarea atmosferică și, ținând seama de învățămintele trase din precedentele acțiuni de punere în aplicare, consolidează capacitatea de a raporta datele reale privind emisiile, proiecțiile, politicile și măsurile existente.

3.5 Noul regulament asigură și baza de raportare a veniturilor obținute din licitațiile ETS, asigurând transparența și monitorizând intenția de a utiliza cel puțin jumătate din veniturile anuale astfel realizate pentru măsuri de combatere a schimbărilor climatice din UE și din țări terțe.

3.6 Astfel, contribuie la obiectivul de reducere cu 20 % a emisiilor prin accelerarea și eficientizarea procesului de revizuire anuală și prin crearea condițiilor pentru a putea stabili anual gradul de îndeplinire de către statele membre a obiectivelor lor. Regulamentul impune o raportare specifică privind politicile și măsurile aplicate de statele membre atât în sectoarele ETS, cât și în cele non-ETS și pune bazele raportării emisiilor generate în activitatea de transport maritim și a impactului nelegat de CO₂ asupra climei, asociat emisiilor generate de aviația civilă, deschizând drumul pentru aplicarea unor măsuri eficiente în aceste sectoare.

3.7 Revizuirea, care înlocuiește legislația anterioară, nu necesită colectarea de date suplimentare de la IMM-uri sau din sectoarele industriale, aplicându-se raportării la nivelul autorităților naționale. Prin urmare, nu impune întreprinderilor alte obligații suplimentare.

4. Observații generale și specifice

4.1 Comitetul împărtășește punctul de vedere al Comisiei potrivit căruia monitorizarea și raportarea unor date precise și cuprinzătoare despre emisii și schimbări climatice sunt absolut esențiale pentru îndeplinirea efectivă a obligațiilor asumate în cadrul CCONUSC și pentru crearea unei atmosfere de încredere reciprocă între țările din întreaga lume, fiecare revenindu-i un rol în combaterea schimbărilor climatice.

4.2 În Uniunea Europeană, Comisiei, secondate de Agenția Europeană de Mediu, îi revine de mult timp responsabilitatea consolidării informațiilor de monitorizare din statele membre și a transmiterii acestora către CCONUSC, ca parte a unei supravegheri UE a emisiilor europene, precum și pentru colectarea informațiilor necesare pentru a monitoriza conformitatea cu acordurile intra-UE referitoare la partajarea sarcinilor în materie de cerințe privind schimbările climatice. În consecință, este esențial ca Comisia să aibă competențele de a solicita informațiile necesare de la statele membre, de a verifica exactitatea, oportunitatea și coerența acestora și de a întreprinde toate acțiunile necesare în vederea respectării regulamentului acolo unde raportarea nu este satisfăcătoare.

⁽¹⁾ Decizia 93/389/CEE a Consiliului din 24 iunie 1993.

⁽²⁾ Decizia 280/2004/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 februarie 2004.

⁽³⁾ COM(2011) 112.

⁽⁴⁾ COM(2011) 885/2.

4.3 Diversele cerințe de raportare au fost elaborate rând pe rând de-a lungul timpului și conțin unele suprapuneri, lacune și incoerențe. Recent au fost adăugate noi cerințe la pachetul de măsuri privind energia și schimbările climatice și se poate prevedea că nu peste mult timp se vor adăuga și altele, cum ar fi raportarea privind emisiile marine. Este deosebit de important să existe monitorizări și raportări precise și în timp util cu privire la progresele în direcția obiectivului de reducere cu 20 % convenit pentru anul 2020.

4.4 Comitetul își exprimă acordul cu punctul de vedere al Comisiei potrivit căruia a sosit momentul să se consolideze toate cerințele într-un unic regulament nou. Acest lucru va extinde domeniul de aplicare la mai multe sectoare importante și în același timp va simplifica regimul general de conformitate, consolidând toate cerințele într-un unic sistem de monitorizare și raportare, care să conțină toate cerințele de monitorizare și raportare existente și anticipate în prezent.

4.5 Comitetul salută elaborarea sistemelor de raportare (cu condiția ca acestea să fie proporționale și avantajoase) în jurul sistemelor de inventariere naționale și europene (articolele 5 și 6), care vor crea posibilitatea de a evalua anual progresele către obiectivul general stabilit pentru 2020 și strategiile de dezvoltare cu emisii reduse de carbon menționate la articolul 4. Acesta este cel mai bun mod de colectare proactivă a informațiilor pentru a face posibilă monitorizarea progreselor și impulsivarea acțiunilor acolo unde este necesar, pentru a ne asigura că vom atinge un obiectiv crucial pe termen mediu.

4.6 Regulamentul prevede monitorizarea și raportarea cuprinzătoare a emisiilor și a absorbanților de gaze cu efect de seră din toate sectoarele din Uniunea Europeană, ceea ce reprezintă în mod cert un element esențial pentru a obține o evaluare exactă a contribuției generale a Europei la volumul global de emisii. Comitetul sprijină propunerea de extindere a domeniului de aplicare pentru a include și emisiile generate în activitatea de transport maritim (articolul 10) și a tuturor celorlalte tipuri de emisii care sunt sau nu sunt încă incluse în cerințele de monitorizare și raportare. Așa cum Comitetul a comentat anterior⁽⁵⁾, sugestia prezentată în considerentul (10), potrivit căreia anumite zboruri ar trebui excluse din raportarea emisiilor generate de aviație, reprezintă o sursă de preocupare, deoarece acest tip de omisiune poate fi uneori exploatat; considerăm că acest aspect trebuie ținut sub observație cu vigilență constantă.

4.7 În afară de monitorizarea emisiilor de GES propriu-zise, este de asemenea important să se monitorizeze și să se raporteze amploarea măsurilor și investițiilor care au ca scop reducerea sau limitarea emisiilor și a efectelor lor, precum și amploarea eforturilor și a investițiilor care au ca scop adaptarea la efectele schimbărilor climatice aflate deja în curs. Sunt necesare informații atât despre eforturile și investițiile din sectorul public, cât și din cel privat, iar Comitetul sprijină pe deplin propunerile din articolele 13-16 din regulament care

tratează aceste aspecte. Totuși, articolul 16 este oarecum imprecis în ceea ce privește informațiile de furnizat în legătură cu măsurile de adaptare, iar punctul de vedere al Comitetului este că acest articol trebuie elaborat mai în detaliu. Trebuie să se țină seama de beneficiul proporțional așteptat și să se evite duplicarea eforturilor.

4.8 Comitetul consideră că ar trebui să se depună eforturi și pentru monitorizarea și raportarea privind amprenta de carbon a Uniunii sau impactul asupra altor regiuni ale lumii prin comerțul și investițiile europene acolo. Articolul 17 acoperă raportarea privind asistența pentru dezvoltare și transferul de tehnologie, dar nu acoperă efectele comerțului și ale fluxurilor financiare private. Suntem conștienți de faptul că, în temeiul CCONUSC, emisiile din alte țări (atât dezvoltate, cât și în curs de dezvoltare) trebuie să fie declarate chiar de țările respective și că, în cadrul acordurilor din 2010 și 2011, țările dezvoltate, inclusiv UE, vor oferi asistență eforturilor țărilor în curs de dezvoltare de a îmbunătăți sistemele de inventariere și monitorizare. Aceasta este o evoluție utilă, dar în sine nu va atinge fondul chestiunilor legate de efectele amprente de carbon a UE în restul lumii. Comitetul îndeamnă Comisia să se aplece cu mai multă atenție asupra acestor aspecte.

4.9 Comitetul încurajează de asemenea Comisia și statele membre să depună toate eforturile pentru a asigura includerea în raportările financiare și tehnice a sprijinului financiar și tehnic acordat **în plus** față de asistența oficială pentru dezvoltare (ODA). Astfel se va obține o imagine mai cuprinzătoare a diversității și a dimensiunii ajutoarelor oferite țărilor în curs de dezvoltare de către întreaga UE, îmbunătățind astfel elaborarea politicilor și contribuind la prioritizarea acțiunilor de punere în aplicare.

4.10 Precizia și coerența în raportarea informațiilor sunt deosebit de importante în acest domeniu dată fiind importanța crucială pentru întreaga lume a unei abordări eficiente a schimbărilor climatice și a garantării faptului că fiecare țară se achită în mod corect de obligațiile ce-i revin. Obținerea datelor în timp util este de asemenea fundamentală pentru a putea identifica prompt orice îndepărtare de la planuri și angajamente și a întreprinde rapid acțiuni corective. Comitetul susține rigoarea sporită a disciplinei, dar și a procedurilor de analizare a acestor aspecte, pe care o reflectă noul regulament.

4.11 Cele mai multe dintre articolele regulamentului impun obligații statelor membre cu privire la furnizarea anumitor tipuri specifice de informații către Comisie. Înțelegem că există relații de colaborare strânse între Comisie, statele membre și Agenția Europeană de Mediu și că cea mai mare parte a cerințelor au fost elaborate în cooperare și consensul de către Comisie și statele membre împreună cu Agenția, căreia îi revine o mare parte a colectării datelor de detaliu și a controlului calității. Comitetul sprijină ferm abordarea bazată pe cooperare, pe care o consideră ca având cea mai mare capacitate de a asigura cel mai bun flux de informații precise și în timp util și de a netezi asperitățile.

⁽⁵⁾ JO C 175, 27.7.2007, p. 47.

4.12 Comitetul constată că încă mai există situații în care statele membre nu transmit la timp unele date sau rapoarte și sprijină atât dispozițiile care permit ca informațiile care lipsesc să fie estimate (articolul 9), cât și posibilitatea ca Comisia să inițieze proceduri în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, în cazul unor neconformări repetate sau intenționate.

4.13 Comitetul salută recunoașterea explicită, în articolul 25, a rolului AEM și asigurările pe care le dă Comisia în legătură cu intenția sa de a continua să construiască efortul de monitorizare periodică în jurul excelenței rețele profesionale și de cooperare pe care AEM a creat-o în Europa. AEM deține competențele și rețelele profesionale pentru această sarcină, iar rapoartele sale independente privind informațiile și tendințele în materie de mediu se bucură de mare prestigiu și credibilitate în lume. Comitetul consideră că AEM ar trebui să aibă un rol de lider în punerea în aplicare a regulamentului și că acesta va câștiga o autoritate și credibilitate independentă cu atât mai mare cu cât AEM va contribui la publicarea și la validarea informațiilor colectate.

4.14 De asemenea, AEM este în cea mai bună poziție pentru a extinde în mod neoficial metode de raportare și monitorizare identice sau similare în țări din imediata vecinătate a UE, cu care deja cooperează cu regularitate, ceea ce constituie un avantaj evident. În fine, obiectivul ar trebui să fie instituirea în Europa a unui regim de monitorizare care să poată fi general recunoscut ca model sau ca standard pentru practicile din întreaga lume.

4.15 Consolidarea capacităților. Un sistem de monitorizare și raportare reușit în Europa depinde de existența unor echipe și rețele competente și profesioniste în fiecare stat membru, care să consolideze datele primare în mod obiectiv, cu precizie și în timp util. Comitetul salută intenția Comisiei și a AEM de a sprijini și a menține capacitatea statelor membre în acest domeniu prin cooperare în rețea, activități în grupuri colegiale și sprijin pentru o formare adecvată. Ar putea fi utilă alocarea unui buget specific pentru finanțarea acestor sarcini.

4.16 Comitetul observă cu satisfacție convingerea Comisiei potrivit căreia regulamentul ar trebui să conducă la o îmbunătățire considerabilă a domeniului de aplicare și a calității informațiilor din acest sector, cu un cost suplimentar modest,

deoarece economiile care vor fi făcute prin raționalizarea cerințelor vor compensa cheltuielile. Dată fiind importanța fundamentală a temei schimbărilor climatice pentru Europa și întreaga lume, este esențial ca monitorizarea și raportarea să se efectueze amănunțit și fiabil, așa cum se prevede în regulament. Dar la fel de important este în prezent și ca orice alte sarcini suplimentare să fie menținute la un nivel minim. Prin urmare, Comitetul constată cu satisfacție că regulamentul nu urmează să impună întreprinderilor sarcini suplimentare.

4.17 La nivel general, Comitetul propune ca datele naționale (a se vedea articolul 2) să fie comunicate direcțiilor generale relevante ale Comisiei și unităților competente din cadrul Serviciului European de Acțiune Externă. Astfel se va încuraja utilizarea pe scară mai largă a unor informații valoroase de către cei care stabilesc prioritățile sectoriale și alte priorități în cadrul direcțiilor generale și unităților de planificare competente.

4.18 Pe lângă furnizarea de date agregate în scopul monitorizării la nivel național și internațional al progreselor realizate în privința angajamentelor în materie de schimbări climatice, este extrem de important să se continue obținerea unor date defalcate, astfel încât contribuțiile persoanelor și organizațiilor de toate tipurile la abordarea provocărilor și găsirea de soluții în sfera schimbărilor climatice să poată fi evaluate și monitorizate atât de persoanele și organizațiile respective, cât și de terți. Este de dorit ca orice sistem local sau individual de măsurare și de monitorizare instalat să fie coerent cu sistemele naționale și internaționale de măsurare și monitorizare, astfel încât datele să poată fi ușor agregate și defalcate, iar contribuțiile diferitelor politici și ale acțiunilor diferiților actori să poată fi comparate și evaluate. Deși nu este un scop imediat al regulamentului, este foarte important ca această cerință să fie pe deplin luată în considerare în elaborarea sistemelor naționale și europene de monitorizare, astfel încât să poată fi creat un sistem pe deplin coerent la toate nivelurile.

4.19 De asemenea, Comitetul propune ca acest exercițiu semnificativ de colectare și monitorizare a datelor să fie o ocazie de a angaja participarea cetățenilor, prin materiale informative și educative și prin programe corespunzătoare de acțiune practică. Ar trebui exploatate toate oportunitățile de a sensibiliza publicul, de a monitoriza impactul social al politicii privind schimbările climatice și de a o explica cetățenilor, iar Comitetul va continua să joace un rol activ în acest sens.

Bruxelles, 28 martie 2012

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON