

Avizul Comitetului European al Regiunilor – Viitorul Convenției primarilor

(2016/C 051/09)

Raportor: doamna Kata TÚTTÓ (HU-PSE), consilier municipal, sectorul 12, Budapesta

RECOMANDĂRI POLITICE

COMITETUL EUROPEAN AL REGIUNILOR

Consolidarea Convenției primarilor și stabilirea unor noi obiective

1. susține de la început activitatea Convenției primarilor, o mișcare europeană lansată în 2008 și care urmărește să sprijine autoritățile locale semnatare, prin intermediul obiectivelor de eficiență energetică și în materie de energie din surse regenerabile pe care și le-au stabilit, să atingă și, în măsura posibilului, să depășească obiectivul de reducere cu 20 % a emisiilor de CO₂ până în 2020, stabilit de Uniunea Europeană. Cu o singură excepție, Convenția primarilor este prezentă astăzi în toate statele membre, iar autoritățile locale semnatare, al căror număr este de peste 6 000, reprezintă o treime din populația Uniunii. Semnatarii s-au angajat să-și reducă emisiile proprii de dioxid de carbon în medie cu 28 %;
2. în siajul avizelor sale anterioare⁽¹⁾, recunoaște că, de la crearea sa, Convenția primarilor a înregistrat succese fără precedent în ceea ce privește atât mobilizarea autorităților teritoriale în sprijinul chestiunilor legate de climă și energie, cât și instituirea structurilor de guvernare pe mai multe niveluri;
3. salută lansarea și finanțarea de către Comisie a acestei inițiative care, mulțumită măsurilor de economisire a energiei și de promovare a energiei ecologice, ajută mai mult de 6 400 de orașe și regiuni din întreaga lume să-și reducă emisiile de CO₂. Pe baza angajamentelor asumate în mod voluntar de membrii Convenției, această reducere ar trebui să ajungă la 28 % până în 2020;
4. a subliniat în permanență nevoia de a adopta o abordare cuprinzătoare în combaterea schimbărilor climatice și în adaptarea la consecințele inevitabile ale acestora; prin urmare, salută decizia Comisiei Europene de a uni Convenția primarilor cu inițiativa „Primarii se adaptează” și încurajează Comisia să exploreze la maximum sinergiile generate; recomandă o cale similară în ce privește inițiativa „Pactul insulelor”;
5. atrage atenția asupra faptului că, în cadrul realizării obiectivelor stabilite, accentul a fost pus în primul rând pe îmbunătățirea eficienței energetice a clădirilor publice, pe modernizarea iluminatului public și pe dezvoltarea transportului urban. Obiectivul vizat de reducere a emisiilor de CO₂ se referă, în proporție de 44 %, la situația energetică a clădirilor. De asemenea, consumul de energie ar trebui să scadă cu 20 % până în 2020, grație investițiilor realizate în clădiri și transporturi;
6. va continua, prin instrumentele sale specifice, să sprijine în mod instituționalizat Convenția primarilor și, prin intermediul membrilor săi, încurajează adeziunea și angajamentul corespunzător în favoarea realizării obiectivelor politicii energetice a Uniunii Europene și a depășirii valorilor-țintă;
7. aprobă și sprijină extinderea și actualizarea obiectivelor Convenției primarilor, în conformitate cu programul-cadru 2030 al UE pentru climă și energie, adică reducerea cu mai mult de 40 %⁽²⁾ a emisiilor de gaze cu efect de seră în raport cu nivelurile din 1990⁽³⁾ și solicită ca printre noile scopuri să figureze, pe lângă eficiența energetică, utilizarea sustenabilă a resurselor;

⁽¹⁾ CdR 1536/2015; CdR 1535/2015; CdR 4084/2014; CdR 2691/2014; CdR 6902/2013; CdR 5810/2013; CdR 140/2011; CdR 408/2010; CdR 164/2010; CdR 241/2008.

⁽²⁾ În conformitate cu obiectivul fixat în cadrul acțiunilor în materie de climat și energie până în 2030: reducerea cu 40 % a emisiilor de gaze cu efect de seră, în raport cu nivelurile din 1990. Semnatarii Convenției primarilor se angajează să nu se limiteze la obiectivele stabilite de legislația europeană.

⁽³⁾ Obiectivele fondatorilor Convenției primarilor pentru 2020 erau de a reduce cu mai mult de 20 % emisiile de gaze cu efect de seră în raport cu nivelurile din 1990.

8. cere Comisiei Europene să asigure continuarea activității Convenției primarilor și după 2020 și, în acest scop, să asigure un buget administrativ autonom pentru Convenția primarilor, pe măsura ambițiilor politice crescânde ale proiectului, pentru a asigura o perspectivă pe termen lung. Ținând seama că nu mai este mult timp până în 2020 și că cadrul UE pentru climă și energie se extinde până în 2030, ar trebui ca anul 2030 să fie desemnat ca orizont pe termen mediu, iar 2050 – ca perspectivă pentru obiectivele pe termen lung, după modelul deciziilor privind strategia privind tranziția spre o economie cu emisii scăzute de dioxid de carbon până în 2050;

9. propune modificarea – pe termen mediu – a obiectivului pentru 2030, pe baza rapoartelor științifice ale grupului interguvernamental de experți privind evoluția climei (IPCC) ⁽⁴⁾ și a recomandărilor Comitetului Regiunilor privind cadrul de politici privind clima și energia pentru 2030 ⁽⁵⁾, adică stabilirea ca obiectiv în materie de emisii de gaze cu efect de seră o reducere cu cel puțin 50 % în raport cu nivelurile din 1990. Cu toate acestea, Comitetul constată că cadrul UE de reglementare – în prezent în curs de elaborare – stabilește ca obiectiv european o reducere de 40 % a emisiilor de gaze cu efect de seră;

10. propune ca – pe termen lung – semnatarii să-și fixeze ca obiectiv o reducere cu cel puțin 95 % până în 2050. Pe baza unor rapoarte științifice temeinice, publicate de IPCC, UE s-a angajat să-și reducă emisiile de gaze cu efect de seră cu un procent cuprins între 80 și 95 % în raport cu nivelurile din 1990. Ținând seama de noile date științifice publicate în mod regulat privind măsurile de intervenție și eforturile suplimentare ce trebuie depuse pentru a face față deteriorării condițiilor climatice, CoR propune ca Convenția primarilor să-și stabilească drept obiectiv limita superioară a acestei plaje procentuale, adică o reducere de 95 %;

11. cu toate acestea, se declară împotriva înăsprii condițiilor de aderare la Convenția primarilor. Cota obiectivului de reducere a emisiilor de CO₂ trebuie majorată, fie și cu puțin, unul dintre atuurile mișcării rezidând în simplitatea sa. CoR recomandă însă să se prevadă ca semnatarii cei mai ambițioși să poată beneficia de un sistem de referință intern cu mai multe niveluri și de un regim de recunoaștere corespunzător, în special în ce privește aspectele esențiale, precum proiectarea clădirilor, transporturile etc.;

12. preconizează să se concentreze mai mult pe micile orașe și comune, dat fiind că în 56 % dintre comunele UE locuiesc între 5 000 și 100 000 de locuitori. Măsurile adoptate de centrele mari urbane și de orașele de mărime mică și medie au un puternic efect cumulativ în ceea ce privește punerea în aplicare a principiilor de dezvoltare urbană durabilă. Ca atare, Comitetul propune să se dezvolte măsuri care să simplifice și să modernizeze planurile de acțiune pentru energie durabilă (PAED), inclusiv o simplă fișă financiară, și sistemul de monitorizare, astfel încât să se țină seama de dimensiunea marilor centre urbane, dat fiind că formalitățile administrative ce decurg din participarea la Convenția primarilor în prezent sunt prea complexe pentru unele autorități locale mai mici;

Globalizarea Convenției primarilor

13. constată cu satisfacție că Convenția primarilor a depășit granițele Uniunii. În prezent, inițiativa cuprinde autorități locale din peste 50 de țări din întreaga lume care au aderat și s-au angajat în mod voluntar să-și reducă emisiile de CO₂;

14. sprijină diseminarea pe plan mondial a modelului Convenției primarilor și se declară dispus să contribuie la răspândirea acestuia prin intermediul parteneriatelor cu orașe și regiuni din țări terțe, în special din cele din vecinătatea UE, cu care există deja structuri de cooperare prin platformele ARLEM și CORLEAP sau prin comisiile consultative mixte și grupurile de lucru, ajutând astfel orașele și regiunile din întreaga lume să abordeze chestiunile legate de schimbările climatice;

15. îndeamnă Comisia Europeană să promoveze și în afara UE principiile încununate de succes și bunele practici ale Convenției primarilor și, prin prisma obiectivelor privind clima ⁽⁶⁾, să favorizeze diseminarea modelului guvernantei pe mai multe niveluri, pentru a deschide calea unor noi forme descentralizate de cooperare;

⁽⁴⁾ http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports.shtml

⁽⁵⁾ CdR 2691/2014.

⁽⁶⁾ CdR 89/2009.

Extinderea numărului de semnatori și promovarea mișcării în statele membre ale UE

16. observă cu satisfacție că numeroși membri ai CoR sunt reprezentanți ai consiliilor locale care au aderat deja la Convenția primarilor și îi încurajează de altfel pe membrii Comitetului să promoveze în orașele și regiunile lor inițiativele Convenției și să asigure continuitatea politică în favoarea realizării obiectivelor proprii;

17. consideră că simplificarea elaborării și implementării PAED și a procesului de raportare poate contribui la atragerea de noi semnatori. În această privință, ar fi, de asemenea, foarte utile îmbunătățirea procedurilor de evaluare a PAED și reducerea termenului maxim pentru evaluarea PAED. Trebuie avut în vedere că, în momentul de față, orașele mici și localitățile rurale nu au acces la resurse și finanțări pentru punerea în aplicare a planului de acțiune pentru energie durabilă;

18. consideră că autoritățile regionale și locale care au deja experiență în acest domeniu ar putea juca un rol de mentor, prin această contribuție noi colectivități putând adera la inițiativă și la elaborarea unor planuri de acțiune pentru energie durabilă și la schimbul de bune practici;

19. propune să se ia în considerare desemnarea în fiecare stat membru a unui ambasador al Convenției primarilor, pentru a atrage și astfel atenția orașelor și regiunilor asupra acestei inițiative, în special a orașelor și regiunilor care, în urma unei schimbări de direcție politică, nu au mai dorit neapărat să-și continue participarea la Convenția primarilor. Acești „ambasadori” ar putea fi aleși pe bază voluntară, printre membrii Convenției primarilor, și ar beneficia de sprijinul CoR, al ministerelor naționale competente și, prin intermediul reprezentanților permanente în statele membre, al Comisiei Europene. În același timp, lor le-ar reveni în general responsabilitatea raportării cu privire la îndeplinirea obiectivelor la nivelul fiecărei țări;

20. recomandă utilizarea parteneriatelor locale și regionale existente, în special a înfrățirilor, pentru a promova în continuare Convenția primarilor și obiectivele sale atât în interiorul Uniunii, cât și în afara ei, contribuind astfel la emergența unei mișcări globale;

Rolul regiunilor în cadrul Convenției primarilor

21. reamintește că obiectivul Convenției primarilor îl reprezintă înființarea unei structuri de guvernare care să asigure între toate nivelurile de guvernare o coordonare în conformitate cu principiul subsidiarității și cu cel al guvernării pe mai multe niveluri, astfel încât nivelul cel mai ambițios să poată lua măsuri eficiente din punctul de vedere al costurilor. O condiție prealabilă este ca aceste măsuri să fie lansate de la nivelurile inferioare. Mobilizarea populației și a autorităților locale este esențială. Nivelul reprezentat de autoritățile locale este cel mai adecvat pentru elaborarea și punerea în aplicare a planurilor de acțiune și pentru a întări angajamentul cetățenilor în privința lor. Regiunile asigură coordonarea și oferă sprijinul necesar pentru orașele cu resurse limitate în cadrul elaborării planurilor de acțiune pentru energie durabilă. De asemenea, autoritățile naționale asigură coordonarea și alocarea resurselor naționale și europene, în timp ce nivelul european ia deciziile referitoare la cadrul de reglementare, la finanțare și la programele de asistență tehnică;

22. subliniază că, pentru obținerea unor rezultate optime, este important ca toate nivelurile de guvernare să-și îndeplinească misiunea și rolul care le-au fost încredințate în cadrul Convenției primarilor și că, după atâția ani de activitate a Convenției, trebuie să se asigure angajamente minime;

23. menționează că regiunile sau microregiunile (nivelul NUTS 4) pot juca un rol crucial în sprijinirea orașelor semnatare ale Convenției primarilor în ce privește elaborarea unor planuri de acțiune pentru energie durabilă, punerea lor în aplicare și schimbul de bune practici, pentru a evita duplicarea și a asigura multor orașe mici și mijlocii participarea la această inițiativă. Acest rol esențial al tuturor regiunilor, indiferent de dimensiune, este recunoscut oficial atât de semnatarii Convenției primarilor, cât și de coordonatorii teritorialii;

24. reamintește recomandările sale anterioare privind importanța recunoașterii și consolidării rolului de coordonare jucat de regiuni în cadrul Convenției primarilor. Într-adevăr, acest rol este esențial pentru a integra măsurile și proiectele colectivităților mai mici, în condițiile în care acestea nu pot primi nicio compensație pentru costurile suportate;

Recomandări privind inițiativele similare

25. recunoaște, totuși, că această Convenție a primarilor nu are niciun monopol și nu este unica și singura cale de urmat pentru combaterea schimbărilor climatice. La nivelul statelor membre și în cadrul Consiliului Europei există inițiative similare, fiind necesară asigurarea dezvoltării sinergiilor între acestea. Inițiativele la nivel național și regional sunt importante pentru un sprijin mai amplu din punct de vedere operațional, în special pentru localități mai mici. Raportarea și obligațiile prevăzute în Convenția primarilor ar trebui revizuite, în vederea facilitării coordonării cu alte inițiative la nivel internațional, astfel încât nivelul local și regional să fie mai vizibile în cadrul negocierilor ONU privind schimbările climatice (de exemplu, Mayors Compact, Carbons sau Nazca);

26. își reiterează recomandarea de integrare a Convenției primarilor și a inițiativei „Primarii se adaptează”, exprimată deja în avizul său referitor la Strategia UE privind adaptarea la schimbările climatice ⁽⁷⁾ și, în același timp, propune același lucru pentru inițiativa Pactul insulelor;

27. atrage atenția Biroului Convenției primarilor și Comisiei Europene asupra beneficiilor aduse de sinergiile care ar putea rezulta în urma interacțiunii dintre – pe de o parte – angajamentele politice legate de aderarea la Convenția primarilor și la inițiativa „Primarii se adaptează” și – pe de altă parte – soluțiile tehnologice propuse de „orașele inteligente” (Smart Cities);

28. atrage atenția asupra confuziei pe care diversele inițiative le-ar putea crea (din cauza diversității procedurilor de aderare și a mecanismelor de control), precum și a suprapunerii parțiale a obiectivelor lor. Ca atare, pledează în favoarea unei mai bune coordonări – la inițiativa Convenției primarilor – și structurării a acestor elemente, acordând atenție specială transparenței, clarității în comunicare și reducerii sarcinii administrative. Comitetul propune studierea posibilității de instituire a unui ghișeu unic, unde autoritățile locale ar putea obține toate informațiile utile cu privire la diversele inițiative;

29. constată că accesul la fonduri sau la finanțare constituie în continuare un obstacol major pentru implementarea PAED, în special în cazul localităților mai mici sau în țările în care au fost puse în aplicare reduceri bugetare severe;

30. subliniază faptul că, pe lângă sprijin puternic și un cadru instituțional solid, autoritățile locale și regionale au, de asemenea, nevoie de un mediu favorabil din punct de vedere juridic, financiar, metodologic și al promovării, favorabil dezvoltării de rețele și care va facilita îndeplinirea obiectivelor ⁽⁸⁾;

31. este împotriva oricărei discriminări a autorităților care nu au semnat Convenția primarilor;

Aspecte legate de finanțare

32. observă cu îngrijorare că accesul orașelor mici și mijlocii la resursele UE este foarte dificil, pentru că unele nu cunosc posibilitățile de finanțare de care ar putea beneficia, iar altele nu dispun de capacitățile necesare elaborării unor planuri care să poată deveni proiecte eligibile pentru finanțare. Ca atare, cere insistent Comisiei Europene și Convenției primarilor să le informeze cu privire la posibilitățile de finanțare pe care le au, pentru a-și putea concretiza angajamentele ⁽⁹⁾; În sens mai larg, încurajează crearea de sisteme de finanțare specifice pentru localitățile mici și medii;

33. dorește să reamintească faptul că, deși planurile de acțiune pentru energie durabilă aprobate de Centrul Comun de Cercetare (JRC) al UE sunt excelente ca gândire economică în domeniul energiei urbane, ele trebuie transpuse în proiecte, pentru a putea beneficia de finanțare din partea băncilor sau pentru a atrage capitaluri private. Or, adesea, capacitățile necesare în acest sens lipsesc la nivelul autorităților locale. Programul ELENA, gestionat de Banca Europeană de Investiții (BEI) poate ajuta în acest sens, dar vizează aproape exclusiv proiectele majore. Pentru ca un număr cât mai mare de planuri să poată fi concretizate, este necesar să se lanseze proiecte la nivel național și regional, după modelul programului ELENA, care să ofere oportunități de finanțare și pentru proiectele mai mici, în special în localitățile mici și medii;

⁽⁷⁾ CdR 3752/2013.

⁽⁸⁾ http://urban-intergroup.eu/wp-content/files_mf/position_paper_smart_cities_public_consultation_2011_en.pdf

⁽⁹⁾ CdR 283/2011.

34. sugerează că semnatarii ar trebui să fie sprijiniți în continuare cu asistență tehnică (studii de fezabilitate, inginerie tehnică și financiară, proceduri de achiziții publice etc.), pentru a pregăti, pe baza măsurilor adoptate în cadrul planurilor lor de acțiune pentru energie durabilă (PAED), proiecte cu șanse de finanțare și a implementa sisteme de finanțare pe termen lung pentru a mobiliza investițiile necesare. Deși instrumentul ELENA al BEI i-a ajutat semnatarii să implementeze modele de finanțare ample și pe termen lung, el este foarte sever în ceea ce privește dimensiunea proiectului și efectul de pârghie, excluzând de la început comunitățile mici și mijlocii semnatare. Este nevoie de un sprijin mai mare din partea UE, pentru a oferi asistență pentru dezvoltarea planurilor de acțiune pentru energie durabilă (PAED) de dimensiuni diferite. Ar trebui să fie simplificate diversele surse de finanțare, inclusiv instrumentele BEI (FEIS, EIAH, ELENA), fondurile structurale și de investiții europene (Fi-Compass), Orizont 2020, Fondul european pentru eficiență energetică (FEEE), JESSICA, viitoarea inițiativă „Finanțare inteligentă pentru clădiri inteligente” etc.;

35. cere Comisiei Europene să încuviințeze ca Biroul Convenției primarilor să înlesnească – eventual prin intermediul unei platforme online – interconectarea proiectelor autorităților teritoriale, astfel încât să fie permis accesul la serviciul propus de programul ELENA (gestionat de BEI). De asemenea, cere Comisiei ca semnatarii să poată beneficia și de asistență tehnică și de ajutor pentru consolidarea capacităților;

36. cere insistent ca toate informațiile privind posibilitățile de finanțare să fie adunate într-o broșură redactată clar în toate limbile oficiale ale UE și actualizată în fiecare an și ca această broșură să fie transmisă părților interesate și mai ales CoR și membrilor săi;

Cooperarea dintre CoR și Convenția primarilor

37. reamintește că Comitetul Regiunilor, în calitatea sa de instituție a Uniunii Europene care reprezintă vocea orașelor și regiunilor și care servește ca punct de legătură pentru multe rețele locale, ar trebui să joace un rol central în sistemul de guvernare pe mai multe niveluri. De asemenea, ar trebui să ofere în continuare un sprijin ferm lucrărilor realizate de agențiile pentru energie locale și regionale din Europa și de rețelele acestora în materie de sisteme de guvernare pe mai multe niveluri, în cadrul Convenției primarilor. Prin acest lucru, legislația UE ar fi mai racordată la situația și nevoile orașelor și comunelor;

38. este pregătit să desfășoare acțiuni prin care să sporească vizibilitatea Convenției primarilor în rândul membrilor săi și îi încurajează pe cei care nu sunt încă parteneri ai Convenției să adere la aceasta, în numele autorităților locale sau regionale pe care le reprezintă; în acest scop, va avea în vedere crearea unui grup ad-hoc de „prieteni ai Convenției primarilor” în rândul acelor membri care sunt deja semnatarii și care ar putea beneficia de sprijin pentru promovarea Convenției în cadrul structurilor relevante în interiorul și în afara CoR;

39. subliniază că actuala criză a refugiaților, cauzată în principal de război și de dificultăți economice, ar putea deveni în viitor și mai gravă dacă nu sunt combătute cu succes schimbările climatice, iar consecințele acestora amenință supraviețuirea unui număr tot mai mare de oameni;

40. adaugă în încheiere că Convenția primarilor reprezintă unul dintre instrumentele care pot contribui la apropierea UE de cetățeni. Avem dovada capacității autorităților locale și regionale de a depăși – în mod voluntar – obiectivele stabilite de UE. Îmbunătățirea rezultatelor este posibilă doar dacă și gospodăriile populației vor reuși să-și stabilească propriile obiective, eventual prin intermediul inițiativelor lansate de autoritățile locale, pentru a reduce consumul de energie, pentru o energie mai curată și mai durabilă, în propriul lor interes și în cel al planetei.

Bruxelles, 4 decembrie 2015.

*Președintele
Comitetului European al Regiunilor*

Markku MARKKULA
