



Bruxelles, 20.7.2016
COM(2016) 483 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU
privind evaluarea punerii în aplicare a Deciziei nr. 406/2009/CE în temeiul articolului 14
din aceasta

{SWD(2016) 251 final}

1. Introducere

Adoptată în 2009 ca parte a pachetului energie/climă, Decizia nr. 406/2009/CE¹ [denumită și „Decizia privind partajarea eforturilor” (ESD)] stabilește limitele emisiilor de gaze cu efect de seră (GES) pentru toate statele membre pentru 2020. Decizia reglementează emisiile provenite din sectorul transporturilor, al construcțiilor, al agriculturii, al industriilor mici și al deșeurilor. Peste 55 % din totalul emisiilor de GES din UE în anul 2013² se datorează acestor sectoare. Obiectivul ESD este de a reduce emisiile de gaze cu efect de seră în UE cu 10 % până în 2020 față de nivelurile înregistrate în 2005 și de a promova reducerea acestor emisii în mod echitabil și rentabil în domeniul său de aplicare. Decizia a intrat în vigoare în iunie 2009.

Prezentul raport respectă articolul 14 din Decizia privind partajarea eforturilor, potrivit căruia Comisia trebuie să pregătească un raport de evaluare a punerii în aplicare a ESD și să-l înainteze Parlamentului European și Consiliului până la 31 octombrie 2016. Raportul prezintă rezultatele obținute până în prezent în legătură cu aplicarea Deciziei privind partajarea eforturilor și ce învățăminte pot fi trase în ceea ce privește acțiunile întreprinse de statele membre pentru a limita emisiile de gaze cu efect de seră în sectoarele care intră sub incidența deciziei în cauză, precum și efectul acestora asupra emisiilor lor naționale. Rezultatele evaluării sunt prezentate în detaliu în documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește prezentul raport.³

Deși primul an de raportare de către statele membre în temeiul deciziei a fost 2015, la momentul evaluării cea mai mare parte a dispozițiilor deciziei nu fuseseră încă aplicate, ceea ce a îngreunat posibilitatea de a formula concluzii cu privire la caracterul lor adecvat și de a lua în calcul efectuarea unor modificări pe baza experienței acumulate. Cu toate acestea, în cadrul evaluării s-au putut utiliza dovezi importante rezultate din procesul de punere în aplicare juridică a deciziei și din lucrările pregătitoare efectuate de statele membre.

2. Context

Pachetul energie/climă stabilește obiective pentru 2020, potrivit cărora emisiile de gaze cu efect de seră trebuie reduce cu 20 % față de nivelurile din 1990, 20 % din consumul final de energie al UE trebuie să provină din surse de energie regenerabilă și eficiența energetică trebuie îmbunătățită cu 20 %.

Obiectivul de reducere cu 20 % a emisiilor de GES în cadrul Uniunii Europene până în 2020 comparativ cu nivelurile din 1990 este echivalentul unei reduceri cu 14 % a emisiilor față de nivelurile din 2005. Acest efort a fost împărțit între sectoarele care fac obiectul schemei de comercializare a certificatelor de emisii (ETS) și sectoarele care intră sub incidența Deciziei privind partajarea eforturilor. În conformitate cu schema EU ETS, emisiile trebuie să scadă cu 21 % față de nivelurile din 2005, în timp ce în sectoarele care intră sub incidența ESD este necesară o reducere de 10 % față de nivelurile din 2005.

Pentru a partaja la nivelul UE eforturile necesare pentru reducerea emisiilor de GES cu 10 % până în 2020, au fost stabilite obiective naționale pentru anul 2020 pentru statele membre în funcție de capacitatea economică a acestora, pe baza bunăstării lor relative (măsurată în produsul intern brut pe cap de locuitor pentru anul 2005). Obiectivele variază de la o reducere cu 20 % a emisiilor până în 2020 (față de nivelurile din 2005) pentru cele mai bogate state membre la o creștere cu 20 % pentru statele membre cele mai puțin prospere (a se vedea Figura 1).

¹ Decizia nr. 406/2009/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 privind efortul statelor membre de a reduce emisiile de gaze cu efect de seră astfel încât să respecte angajamentele Comunității de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră până în 2020;

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0406&from=RO>

² Actuala ESD reglementează aceleași gaze cu efect de seră ca Protocolul de la Kyoto, cu excepția trifluorurii de azot (NF3). Emisiile și absorbțiile rezultate din exploatarea terenurilor, schimbarea destinației terenurilor și silvicultură nu sunt incluse în ESD. Emisiile de gaze cu efect de seră generate de transportul maritim internațional nu sunt acoperite de ESD.

³ Documentul de lucru al serviciilor Comisiei (2016) 251

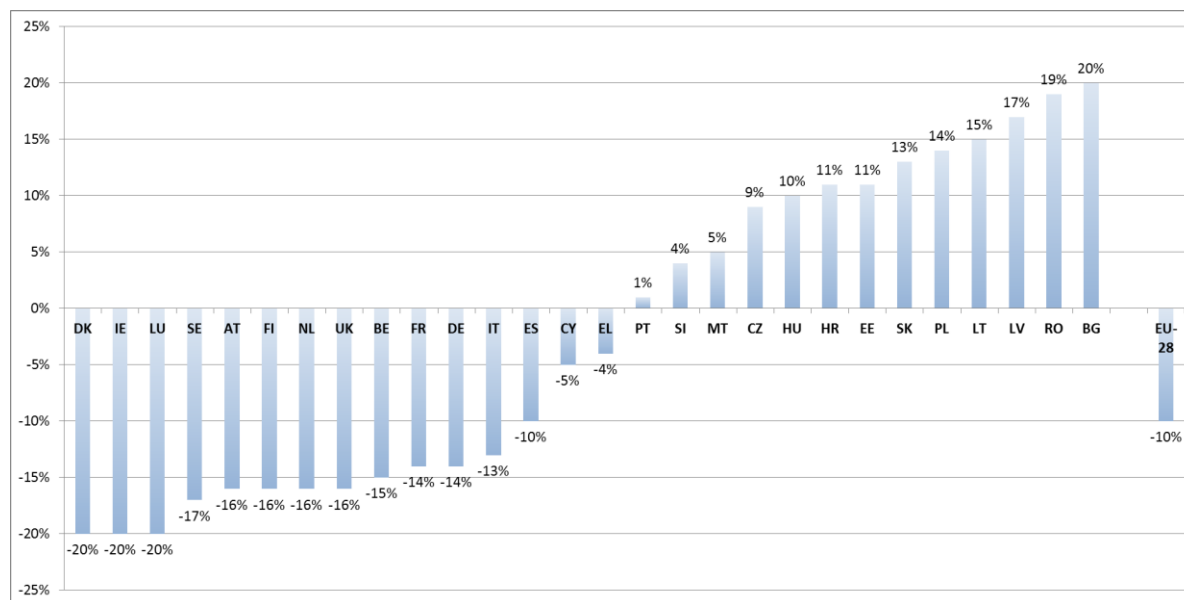
ESD nu stabilește obiective specifice privind emisiile pentru sectoarele individuale pe care le reglementează, ci lasă statelor membre libertatea de a alege sectoarele în care să realizeze reducerile necesare și modalitatea în care să facă acest lucru. Emisiile și absorbțiile rezultate din exploatarea terenurilor, schimbarea destinației terenurilor și silvicultură nu sunt incluse în ESD.

În vederea îndeplinirii angajamentelor lor, statele membre trebuie să își limiteze emisiile de gaze cu efect de seră în sectoarele reglementate de ESD și se așteaptă ca acestea să pună în aplicare politici și măsuri naționale pentru a-și îndeplini obligațiile. De asemenea, statele membre pot aplica instrumente de flexibilitate pentru a-și îndeplini obligațiile și pentru a spori eficacitatea din punctul de vedere al costurilor, dacă este cazul.

ESD stabilește și o traiectorie lineară a limitelor obligatorii de emisii corespunzătoare (nivelurile anuale de emisii alocate, AEA), pentru fiecare an din 2013 până în 2020. Progresul în direcția atingerii obiectivelor pentru 2020 este asigurat prin obligații de raportare anuală și verificări de conformitate. Statele membre au obligația de a întocmi rapoarte referitoare la emisiile lor de gaze cu efect de seră și la progresele preconizate în ceea ce privește îndeplinirea obligațiilor care le revin în temeiul ESD.

Statele membre sunt responsabile pentru punerea în aplicare a politicilor și măsurilor necesare în vederea îndeplinirii obligațiilor care le revin în temeiul ESD și sunt susținute printr-o serie de măsuri la nivelul UE⁴, estimându-se că unele dintre acestea vor contribui la realizarea obiectivelor UE în materie de energie din surse regenerabile și eficiență energetică pentru 2020. Aceste politici de susținere ale UE sunt importante pentru stimularea reducerii emisiilor la nivelul UE în sectoarele care intră sub incidența ESD. Însă este evident că reducerile de emisii trebuie să fie realizate prin intermediul politicilor și măsurilor naționale, în special în sectoare precum cel al transporturilor și al construcțiilor.

Figura 1: Limitele emisiilor de gaze cu efect de seră ale statelor membre pentru 2020 în temeiul ESD



Limitele de emisii pentru 2020 sunt stabilite în raport cu nivelurile de emisii din 2005. Sursă: Decizia nr. 406/2009/CE.

⁴ Exemple de acte legislative relevante ale UE sunt Regulamentul privind emisiile de CO₂ generate de autoturisme și furgonete, Directiva privind depozitele de deșuri, Directiva privind performanța energetică a clădirilor, Directiva privind eficiența energetică, Directiva privind energia din surse regenerabile, Regulamentul privind gazele fluorurate și Directiva privind sistemele mobile de climatizare, cadrul privind proiectarea ecologică, Directiva privind nitrații și ecologizarea politicii agricole comune.

Pentru a oferi flexibilitate statelor membre în ceea ce privește punerea în aplicare a angajamentelor lor și ca mijloc de a spori eficiența generală a costurilor pe care o presupune realizarea obiectivului stabilit pentru 2020 la nivelul UE, ESD pune la dispoziție o serie de instrumente de flexibilitate. Acestea se referă la posibilitățile statelor membre de a-și gestiona propriile unități anuale de emisii alocate (AEA) în cadrul perioadei de conformitate și de a se implica în transferul reciproc de AEA. În cazul în care emisiile de gaze cu efect de seră ale unui stat membru depășesc nivelul AEA pentru un anumit an, statul membru respectiv poate lua cu împrumut 5 % din propriile sale AEA pentru anul următor, poate achiziționa AEA de la alte state membre sau poate utiliza credite de proiecte internaționale pentru a-și realiza limitele anuale. În cazul în care un stat membru își reduce emisiile mai mult decât este necesar, depășindu-și astfel obiectivul pentru un anumit an, acesta poate menține excedentul de AEA pentru o utilizare ulterioară în perioada de angajament sau îl poate transfera altor state membre.⁵

ESD prevede un ciclu anual de raportare și conformitate, care constă în prezentarea de către statele membre a emisiilor lor de gaze cu efect de seră în rapoartele cu privire la inventarele naționale de emisii, în realizarea unor analize ale inventarelor de emisii pentru a valida emisiile raportate și a unor verificări de conformitate (și anume, compararea emisiilor efective ale statelor membre cu nivelurile de emisii alocate pentru un anumit an). Dacă emisiile unui stat membru depășesc nivelul anual de emisii alocate statului respectiv, chiar și după utilizarea instrumentelor de flexibilitate, statul membru în cauză va fi supus unor sancțiuni și trebuie să ia măsuri corective.

3. Domeniul de aplicare și metoda de evaluare

Evaluarea Deciziei privind partajarea eforturilor a fost realizată de Comisie în 2015 și a fost condusă de un grup de coordonare compus din membri ai direcțiilor generale vizate din cadrul Comisiei. Agenția Europeană de Mediu a participat, de asemenea, la acest grup. Această evaluare a fost susținută de un studiu extern privind punerea în aplicare a Deciziei privind partajarea eforturilor.⁶

Evaluarea a analizat impactul Deciziei privind partajarea eforturilor, atât la nivelul UE, cât și la nivelul statelor membre, punând accentul pe acțiunile întreprinse în statele membre începând cu anul 2009 pentru îndeplinirea obligațiilor care decurg din decizie. Aceasta a acoperit perioada cuprinsă între iunie 2009 (data intrării în vigoare a deciziei) și noiembrie 2015. În conformitate cu cerința prevăzută la articolul 14 din ESD, domeniul de aplicare al evaluării a inclus toate dispozițiile și cerințele deciziei, inclusiv modul în care punerea sa în aplicare a influențat concurența.

Evaluarea a examinat relevanța, eficacitatea, eficiența, coerența și valoarea adăugată europeană în ceea ce privește punerea în aplicare a ESD până în prezent. La baza evaluării au stat date provenite din rapoartele privind emisiile și tendințele înregistrate în materie de emisii, politicile și măsurile adoptate, precum și chestionare și interviuri structurate cu experții din statele membre și alte părți interesate esențiale implicate în punerea în aplicare a deciziei la nivel național.⁷ De asemenea, evaluarea s-a bazat pe rezultatele unei consultări publice privind pregătirea unei propuneri legislative referitoare la reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră ale statelor membre în sectoarele care intră sub incidența ESD în perioada 2021-2030.

Rezultatele evaluării au fost utilizate la elaborarea evaluării impactului care însoțește propunerea legislativă a Comisiei referitoare la continuarea aplicării Deciziei privind partajarea eforturilor după 2020, în temeiul cadrului de politici privind clima și energia pentru 2030⁸.

⁵ Pentru mai multe detalii privind instrumentele de flexibilitate existente, a se vedea anexa 4 la documentul de lucru al serviciilor Comisiei (2016) 251,

⁶ O prezentare a metodologiei aplicate pentru evaluare, precum și probele utilizate, sunt furnizate în anexa 3 la documentul de lucru al serviciilor Comisiei (2016) 251. Pentru studiul extern, a se vedea *Studiu justificativ pentru evaluarea Deciziei nr. 406/2009/CE (Decizia privind partajarea eforturilor)*, Ricardo Energy and Environment, Trinomics și Vito.

⁷ Rezultatele consultării părților interesate sunt prezentate în anexa 2 la documentul de lucru al serviciilor Comisiei (2016) 251.

⁸ Pentru informații suplimentare cu privire la această consultare, a se vedea http://ec.europa.eu/clima/consultations/articles/0025_en.htm

4. Punerea în aplicare – situația actuală

Decizia privind partajarea eforturilor se află încă într-un stadiu incipient: cele mai multe cerințe de raportare pentru statele membre în temeiul ESD au fost aplicate pentru prima dată în 2015, iar verificarea conformității pentru primii doi ani ai perioadei de conformitate (2013-2014) se va realiza în 2016. Cu toate acestea, datorită existenței unei raportări anuale cu privire la emisii, se pot identifica principalele tendințe în materie de emisii în statele membre și la nivelul UE.

În temeiul ESD, statele membre trebuie să raporteze în fiecare an în legătură cu emisiile de gaze cu efect de seră. De asemenea, o dată la doi ani, statele membre trebuie să întocmească un raport cu privire la politicile și măsurile puse în aplicare la nivel național și, în 2015, acestea trebuie să prezinte prognoze actualizate cu privire la progresele pe care se așteaptă să le înregistreze în ceea ce privește realizarea obiectivelor lor pentru 2020. În fiecare an, Comisia compilează informațiile transmise de statele membre și publică un raport privind progresele înregistrate, în care analizează și prezintă progresele făcute de statele membre în direcția realizării obiectivelor prevăzute de ESD pentru anul 2020. O evaluare a progreselor înregistrate de statele membre în direcția îndeplinirii obiectivelor face, de asemenea, parte din raportul de țară întocmit în cadrul semestrului european și publicat de Comisie în primăvara fiecărui an. Tendințele și estimările referitoare la emisiile din UE și din statele sale membre sunt, de asemenea, publicate în fiecare an de Agenția Europeană de Mediu, care oferă asistență Comisiei la punerea în aplicare a deciziei.

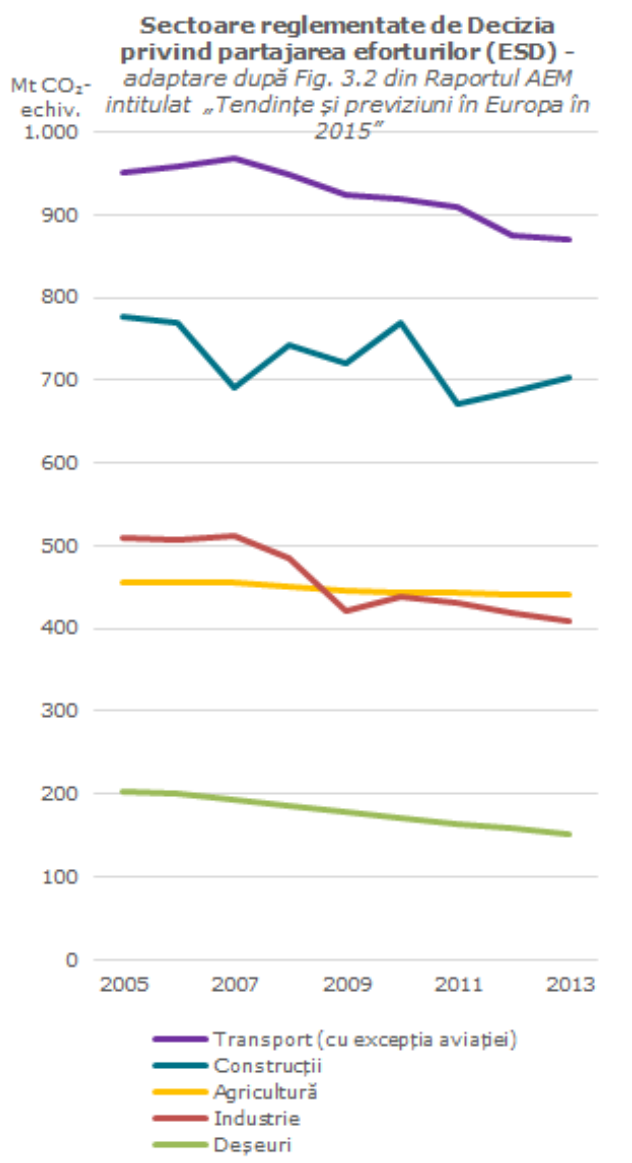
Până în prezent, statele membre și-au îndeplinit obligațiile de raportare și schimbul de informații cu Comisia funcționează în mod corespunzător. Experții din cadrul Comisiei și al statelor membre se reunesc de mai multe ori anual în grupuri de lucru în cadrul Comitetului privind schimbările climatice pentru a monitoriza punerea în aplicare a obligațiilor de raportare care decurg din ESD.

Între 2005 și 2013, emisiile totale au înregistrat o scădere în toate sectoarele, variind de la -3 % în agricultură până la -25 % în sectorul deșeurilor (Figura 2). În această perioadă a existat, de asemenea, o convergență a intensității emisiilor de GES în statele membre, atât pe cap de locuitor, cât și per PIB.

De asemenea, emisiile care intră sub incidența ESD pentru fiecare stat membru au scăzut semnificativ începând din anul 2005. În toate statele membre, emisiile care intră sub incidența ESD au fost sub nivelul limitelor lor anuale în 2013 și 2014.⁹ În mod tipic, obiectivele au fost cu mult depășite în țările cărora li s-a permis o creștere a emisiilor în raport cu nivelul din 2005. Țările care s-au confruntat cu o recesiune economică deosebit de gravă (de exemplu, Grecia, Portugalia și Spania) au avut, de asemenea, emisii cu mult sub nivelul limitelor lor din 2014.

⁹ Pe baza rapoartelor privind emisiile furnizate în 2015. A se vedea de asemenea documentul de lucru al serviciilor Comisiei (2016) 251, p. 17.

Figura 2: Reducerile de emisii realizate în temeiul ESD la nivelul UE în perioada 2005-2013

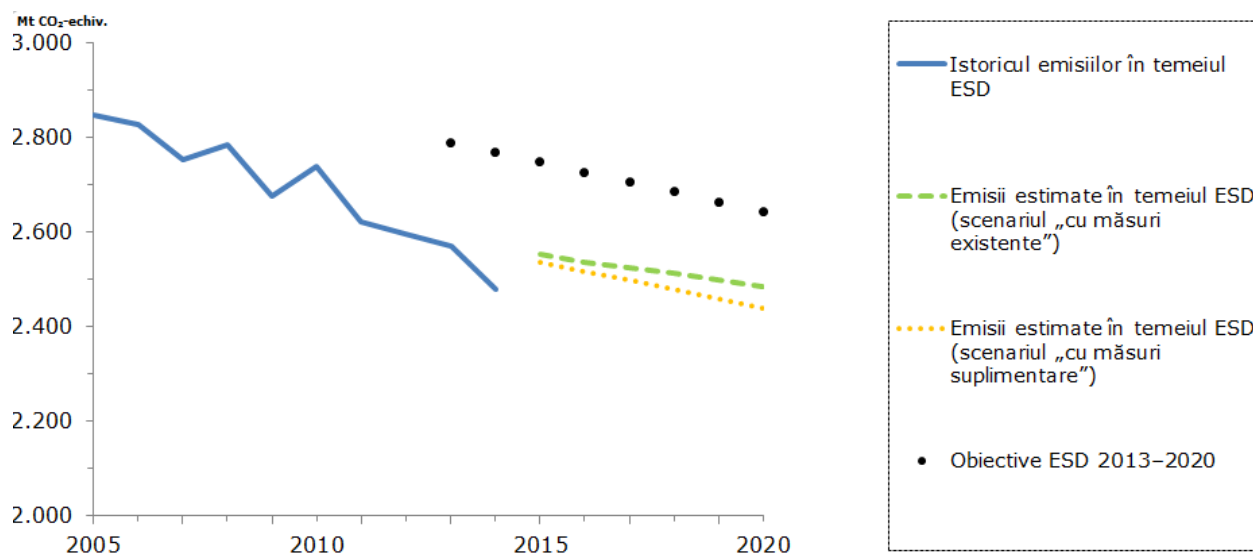


Conform previziunilor statelor membre prezentate în 2015, se estimează că emisiile totale care intră sub incidența ESD vor continua să scadă până în 2020 (Figura 3), situându-se permanent sub obiectivul stabilit la nivelul UE. Se preconizează că 24 de state membre își vor atinge obiectivele naționale pe plan intern și, în același timp, se estimează că patru state membre vor avea nevoie de măsuri suplimentare sau vor utiliza instrumentele de flexibilitate existente în temeiul Deciziei privind partajarea eforturilor pentru a-și atinge obiectivele.¹⁰

Până în prezent, niciun stat membru nu a utilizat niciunul dintre instrumentele de flexibilitate prevăzute de Decizia privind partajarea eforturilor, întrucât se pare că toate țările respectă limitele de emisii anuale stabilite pentru primii doi ani ai perioadei de conformitate. În viitor, se anticipează că instrumentele de flexibilitate, cum ar fi comerțul cu alte state membre, vor fi utilizate de unele state membre despre care se estimează că vor genera emisii peste limitele proprii până în 2020. Deși instrumentele de flexibilitate prevăzute de ESD sunt netestate, ele sunt în continuare sprijinite pe scară largă și au fost aprobate de statele membre în cadrul consultării cu părțile interesate.

¹⁰ Raport privind progresele înregistrate în domeniul combaterii schimbărilor climatice, COM(2015)0576 final.

Figura 3: Emisii totale efective și estimate care intră sub incidența ESD pentru perioada 2005-2020



Sursă: AEM (2015), Tendințe și previziuni în Europa în 2015, actualizate cu datele de inventariere a emisiilor din martie 2016. Linia punctată de culoare neagră reprezintă traiectoria lineară a limitelor de emisii anuale în temeiul ESD pentru perioada 2013-2020.

5. Rezultatele evaluării

În conformitate cu orientările Comisiei privind evaluarea, aceasta a examinat relevanța, eficiența, eficacitatea, coerența și valoarea adăugată europeană a Deciziei privind partajarea eforturilor. De asemenea, evaluarea a analizat dacă au existat efecte asupra concurenței, întrucât această cerință era prevăzută de articolul 14 din ESD.

5.1 Relevanță

Obiectivele Deciziei privind partajarea eforturilor rămân relevante și corespund încă în mod ferm necesităților UE. În special, este în continuare necesar să se limiteze emisiile de gaze cu efect de seră antropice și să se pună în aplicare mecanisme corespunzătoare care să reflecte toate costurile sociale ale schimbărilor climatice. Decizia privind partajarea eforturilor rămâne, de asemenea, relevantă pentru remedierea disfuncționalităților pieței, întrucât caracterul său obligatoriu contribuie la furnizarea unor semnale tarifare corespunzătoare pentru reducerea emisiilor.

Concluziile Consiliului European din octombrie 2014 referitoare la cadrul de politici privind clima și energia pentru 2030 au confirmat importanța ESD și a continuării acesteia până în 2030, cu toate elementele aplicate în cadrul Deciziei privind partajarea eforturilor pentru 2020.

Adoptarea, în decembrie 2015, a Acordului de la Paris confirmă angajamentul la cel mai înalt nivel al UE față de aplicarea unor reduceri semnificative pe plan intern ale emisiilor de gaze cu efect de seră pentru 2030 și pentru anii următori. Astfel cum este prevăzut în contribuția sa preconizată stabilită la nivel național (CPSN), UE se angajează să reducă emisiile pe teritoriul său cu cel puțin 40 % față de nivelurile din 1990 până în 2030.

5.2 Eficacitatea

UE este pe cale să își îndeplinească obiectivul de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră pentru anul 2020 în sectoarele reglementate de ESD. Pe baza rapoartelor furnizate de statele membre în 2015, emisiile de gaze cu efect de seră au fost în anii 2013 și 2014, în toate statele membre, mai mici

decât limitele lor anuale pentru anii respectivi. Emisiile totale din 2013 reglementate de ESD la nivelul UE erau cu 9,7 % mai mici decât emisiile din 2005. În 2014, emisiile din UE reglementate de ESD au continuat să scadă la un nivel cu 12,9 % mai mic decât nivelurile din 2005, situându-se sub obiectivul prevăzut de ESD la nivelul UE pentru 2020. Acest lucru înseamnă că UE este pe cale să atingă obiectivul prevăzut de ESD pentru 2020 și că toate statele membre au contribuit la reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră.

Reducerea de emisii realizată reprezintă o îmbunătățire semnificativă a performanței în raport cu scenariul de statu-quo de la data la care obiectivele pentru 2020 au fost convenite. Până în prezent, reducerile de emisii au fost mult mai mari decât se preconizase în 2007, când Consiliul European a convenit asupra obiectivelor generale ale UE privind clima pentru 2020 și Comisia a efectuat evaluarea impactului pachetului energie/climă. Potrivit scenariului de statu-quo din evaluarea impactului menționată, emisiile reglementate de ESD la nivelul UE ar fi urmat să crească cu 2,4 % între 2005 și 2020.¹¹

Până în prezent, recesiunea economică a avut un efect și asupra emisiilor de gaze cu efect de seră în unele sectoare reglementate de ESD (în special sectorul transportului de mărfuri) și se preconizează că aceste efecte se vor manifesta până în 2020. Cu toate acestea, multe sectoare reglementate de ESD (cum ar fi sectorul construcțiilor și al agriculturii) nu sunt direct influențate de fluctuațiile PIB-ului și sunt mai expuse la influența politică, motiv pentru care se poate concluziona că anumite reduceri ale GES în sectoarele reglementate de ESD pot fi atribuite unor intervenții politice la nivelul UE și al statelor membre.

Cu alte cuvinte, reducerile de emisii realizate pot fi parțial atribuite politicilor în domeniul climei și energiei și măsurilor care au fost deja puse în aplicare de statele membre (unele dintre acestea reprezentând un răspuns la ESD) și se preconizează că acestea vor continua să limiteze emisiile în anii următori.

Această observație este susținută și de o analiză de descompunere care a fost efectuată în perioada 2005-2012 pentru emisiile de CO₂ provenite din arderea combustibililor fosili, care reprezintă aproximativ 80 % din totalul emisiilor de gaze cu efect de seră, atât în sectoarele reglementate de ETS, cât și în cele reglementate de ESD. Analiza a concluzionat că evoluțiile tehnologice au contribuit cel mai mult la reducerea emisiilor, depășind cu mult contribuția adusă de tranziția realizată în cadrul sectoarelor economice și între acestea și supracompensând de departe factorii de emisii legați de PIB în perioadele de criză economică.

Rezultatele au arătat că emisiile de CO₂ au scăzut, în ansamblu, cu 11,5 % între 2005 și 2012. Evoluțiile tehnologice au avut impactul cel mai semnificativ asupra reducerii emisiilor, conducând la o scădere cu 18,5 % a acestora, ceea ce depășește cu mult contribuția adusă de tranziția realizată între sectoarele economice. În general, politicile puse în aplicare în domeniul schimbărilor climatice și al energiei au contribuit în mod considerabil la utilizarea unor tehnologii care generează emisii scăzute de dioxid de carbon, inclusiv la utilizarea energiei din surse regenerabile. Creșterea activității economice (PIB) a provocat o creștere cu 6,8 % a emisiilor. Schimbările structurale de la nivelul economiei (la o valoare a PIB-ului și o intensitate a emisiilor de CO₂ constante în toate sectoarele economice) au provocat o creștere ușoară a emisiilor, de 1,7 %.¹²

Nu a fost posibil să se cuantifice în ce măsură tendința observată în istoricul emisiilor și tendințele preconizate privind emisiile pot fi puse, în mod rezonabil, pe seama unor politici specifice. În special, este dificil să se determine impactul avut de ESD asupra politicilor naționale în domeniul climei și al energiei independent de alte inițiative la nivel european din cadrul pachetului energie/climă, care au o influență mai directă asupra diferitelor cauze ale emisiilor.

În timp ce unele părți interesate au considerat că ESD a constituit un vector important pentru noi politici și măsuri naționale în anumite state membre, altele au considerat că aceasta ar fi putut avea o influență minoră sau inexistentă asupra evoluției politicilor naționale până în prezent. Impactul avut

¹¹ SEC (2008) 85/3/CE. A se vedea de asemenea documentul intitulat *Studiu justificativ pentru evaluarea Deciziei nr. 406/2009/CE (Decizia privind partajarea eforturilor)*, p. 12.

¹² Raport privind progresele înregistrate în domeniul combaterii schimbărilor climatice, COM(2015) 576 final, p. 9.

de ESD pare să varieze și în funcție de statul membru, ceea ce poate reflecta situația diferită din statele membre în ceea ce privește obiectivele lor prevăzute de ESD, și anume dacă trebuie să ia măsuri suplimentare sau nu.

Conform evaluării ESD, s-a înregistrat un progres în ceea ce privește punerea în aplicare a politicilor naționale în sectoarele reglementate de ESD în majoritatea anilor începând cu 2007, când Consiliul European a convenit asupra obiectivelor generale ale UE în materie de climă pentru 2020. Fără ESD, este posibil ca măsurile de atenuare a emisiilor în sectoarele reglementate de ESD la nivelul statelor membre să nu fi fost luate sau să fi fost luate într-un ritm mai lent.

5.3 Eficiența

Costurile și beneficiile generate de punerea în aplicare a unor măsuri în sectoarele reglementate de ESD sunt greu de cuantificat, deoarece este dificil de stabilit o legătură directă între numeroasele politici naționale în domeniul climei și al energiei și reducerile de emisii efectuate până în prezent în sectoarele reglementate de ESD. O altă cauză este faptul că politicile și măsurile raportate de statele membre nu oferă informații suficiente cu privire la costurile și beneficiile preconizate și cele reale.

Principalul beneficiu atribuit ESD se referă la reduceri ale emisiilor de GES în sectoarele care intră sub incidența deciziei. Pe lângă orice cost direct, punerea în aplicare a ESD a adus probabil și o serie de beneficii economice comune, cum ar fi îmbunătățirea calității aerului și a securității energetice.

Un alt beneficiu mai calitativ al ESD constă în faptul că aceasta ajută statele membre să instituie cadrele instituționale, obiectivele și procedurile de colectare și de raportare a datelor pentru reducerea emisiilor în sectoarele pe care le reglementează. Acest beneficiu este mai evident în acele state membre în care politicile de reducere a emisiilor în aceste sectoare sunt puse în aplicare la nivel regional.

Costurile aferente punerii în aplicare a ESD au două surse principale – punerea în aplicare a politicilor și măsurilor în sectoarele relevante și raportarea în temeiul ESD.

În ceea ce privește costurile aferente raportării, s-a constatat că ESD produce rezultate în mod eficient, deși pot exista în continuare unele posibilități de reducere a sarcinilor administrative. Costurile aferente raportării și conformității sunt modice și sunt suportate în principal de Comisie și de Agenția Europeană de Mediu. Nu au existat variații majore între statele membre. Costurile administrative ar putea fi reduse la nivelul UE, de exemplu prin simplificarea sau reducerea frecvenței verificărilor de conformitate.

În ceea ce privește instrumentele de flexibilitate oferite de ESD, trei state membre au indicat că intenționează să achiziționeze AEA de la alte state membre, în timp ce zece state membre intenționează să vândă AEA. Cererea scăzută pentru astfel de transferuri ar putea fi cauzată de faptul că ESD se află încă în primii ani de punere în aplicare. De asemenea, ar putea exista alți factori, de care nu s-a ținut cont în evaluare, care ar determina statele membre să prefere mai degrabă să pună în aplicare măsuri interne decât să achiziționeze AEA de la alte state membre.

5.4 Coerența

Informațiile obținute din interviurile cu părțile interesate și, într-o mai mică măsură, din recenzia datelor din literatura de specialitate sugerează că obiectivele ESD sunt, în mare măsură, în concordanță cu alte politici ale UE privind clima și energia, cum ar fi schema de comercializare a emisiilor, politicile privind eficiența energetică și energia din surse regenerabile. Părțile interesate au identificat o coerență puternică cu obiectivele UE referitoare la eficiența energetică și energia din surse regenerabile, deși unele părți interesate și-au exprimat îndoiala cu privire la coerența obiectivelor în sine.

Prin asigurarea unui grad de flexibilitate în ceea ce privește modul în care statele membre își reduc emisiile conform limitelor stabilite pentru acestea, s-a constatat că obiectivele ESD sunt în mare măsură coerente cu obiectivele politicilor naționale.

Există o potențială lipsă de coerență între ESD și alte intervenții în ceea ce privește agricultura și exploatarea terenurilor, schimbarea destinației terenurilor și silvicultura. În parte, această problemă legată de coerență se referă mai degrabă la alte angajamente internaționale decât la coerența cu politicile UE; agricultura este inclusă în ESD și în Protocolul de la Kyoto, în timp ce exploatarea terenurilor, schimbarea destinației terenurilor și silvicultura sunt incluse în Protocolul de la Kyoto, însă nu și în ESD.

De asemenea, s-a constatat că obiectivele ESD corespund, în mare măsură, și altor obligații de raportare, în special cerințelor de raportare din cadrul UE și de la nivel internațional. Cu toate acestea, au fost identificate posibilități de simplificare a obligațiilor de raportare în temeiul ESD și în temeiul legislației UE în domeniul energiei.

5.5 Valoarea adăugată europeană

Pentru o mare parte a statelor membre ale UE, înainte de ESD nu au existat vectori politici interni sau aceștia nu au fost suficienți, ceea ce sugerează că, în absența ESD, este posibil ca măsurile să nu fi fost luate sau să fi fost luate într-un ritm mai lent.

Evaluarea a arătat că statele membre care au stabilit în legislația lor națională obiective mai ambițioase în materie de GES decât cele prevăzute de ESD probabil ar fi întreprins oricum acțiuni ca răspuns la aceste legislații naționale. Totuși, aceasta nu ia în considerare faptul că este probabil ca dezbaterile pe marginea obiectivelor UE 2020 să fi contribuit de la bun început la stabilirea obiectivelor naționale, oferind certitudinea că alte state membre ale UE vor lua un minimum de măsuri. Chiar și în statele membre în care existau alți factori de acțiune, s-a considerat că ESD a avut o influență pozitivă suplimentară, chiar dacă nu a fost un factor determinant.

O altă valoare adăugată importantă a ESD de până acum a fost îmbunătățirea calității datelor privind emisiile și a estimărilor referitoare la sectoarele reglementate de ESD la nivel național, ceea ce a contribuit la îmbunătățirea elaborării de politici. Prin intermediul raportării anuale a emisiilor, al cerințelor bienale de raportare cu privire la politici și măsuri, precum și al estimărilor privind emisiile, statele membre sunt mai bine informate cu privire la progresele înregistrate nu numai în materie de emisii de GES, ci și în privința politicilor privind clima și energia. Obligațiile de raportare le oferă, de asemenea, acestora și altor părți interesate din UE un instrument care permite compararea performanței lor cu cea a altor state membre ale UE.

Există un consens larg în rândul părților interesate cu privire la faptul că un instrument precum ESD va fi în continuare necesar și după 2020.

5.6 Concurența

Evaluarea a analizat dacă există posibilitatea ca politicile și măsurile naționale puse în aplicare de statele membre ca răspuns la ESD să fi denaturat piața internă a UE. Din cauza lipsei unor date specifice cu privire la impactul unor astfel de măsuri naționale asupra pieței interne a UE, rezultatul evaluării se bazează exclusiv pe opiniile părților interesate.

Majoritatea părților interesate au indicat că ESD nu a avut niciun impact sau a avut un impact limitat asupra concurenței în interiorul UE. Doi respondenți au indicat că politicile naționale de atenuare induse de ESD pot limita potențialul de creștere a producției din sectorul agricol din cauza unui potențial de atenuare perceput a fi mai scăzut în acest sector. Cu toate acestea, nicio parte interesată nu a oferit exemple de situații în care politicile și măsurile naționale care rezultă din ESD au avut un impact negativ asupra anumitor întreprinderi sau a unor segmente ale unui sector.

6. Concluzii

Decizia privind partajarea eforturilor se află încă într-un stadiu incipient al punerii în aplicare. Cu toate acestea, reiese clar din elementele de probă colectate până în prezent că obiectivele prevăzute de ESD s-au dovedit a fi eficiente în ceea ce privește stimularea unor noi politici și măsuri naționale de promovare a reducerilor reale ale emisiilor de gaze cu efect de seră în domeniul său de aplicare. Cele mai multe reduceri de emisii începând cu 2009 rezultă din evoluțiile tehnologice și din politicile care

au condus la o utilizare sporită a tehnologiilor cu emisii scăzute de dioxid de carbon.. Acest efect a fost consolidat prin faptul că ESD a fost lansată împreună cu o serie de alte inițiative ale UE în domeniul climei și al energiei, ca parte a pachetului pentru 2020, în special în ceea ce privește eficiența energetică și energia din surse regenerabile. Pentru mai multe dintre sectoarele reglementate de ESD, inclusiv sectorul construcțiilor, al transporturilor, al agriculturii și al deșeurilor, o parte din reducerile de emisii realizate până în prezent poate fi atribuită factorilor influențați de acțiunile întreprinse în legătură cu pachetul pentru 2020.

Deși a fost posibil să se identifice că ESD a avut un anumit efect în ceea ce privește stimularea de noi politici naționale în unele state membre, la acest moment nu există suficiente dovezi pentru a cuantifica impactul general al ESD asupra emisiilor de GES. Dovezile privind costurile directe ale politicilor naționale puse în aplicare ca răspuns la ESD sunt foarte limitate; nu a fost posibil să se efectueze o evaluare certă a acestor costuri. Acest lucru este parțial cauzat de faptul că politicile și măsurile naționale raportate de statele membre până în prezent nu au furnizat informații suficiente privind costurile și beneficiile preconizate și cele reale.

S-a constatat că ESD a generat sarcini administrative suplimentare limitate pentru statele membre; cu toate acestea, costurile administrative ar putea fi reduse la nivelul UE, de exemplu prin simplificarea verificărilor de conformitate sau prin realizarea acestor verificări cu o frecvență mai redusă.

ESD continuă să fie coerentă cu alte politici ale UE în domeniul climei și al energiei. Consultarea publică a arătat că există un consens larg în rândul părților interesate cu privire la faptul că un instrument precum ESD va fi în continuare necesar după 2020.

S-a dovedit că ESD a oferit valoare adăugată prin acțiuni la nivelul UE. A existat un consens larg în rândul părților interesate din statele membre referitor la faptul că ESD a sporit gradul de informare cu privire la potențialul de atenuare a schimbărilor climatice în sectoarele reglementate de ESD și că a contribuit la instituirea unor noi cadre instituționale și juridice naționale. De asemenea, ESD a îmbunătățit coordonarea în ceea ce privește reducerea emisiilor de GES în sectoarele care intră sub incidența sa, precum și coordonarea între administrațiile naționale și cele regionale sau locale.

Părțile interesate nu au prezentat nicio dovadă care să indice faptul că politicile naționale care rezultă din ESD au denaturat în mod nejustificat concurența în cadrul pieței interne a UE.