

I

(Rezoluții, recomandări și avize)

AVIZE

COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN

A 497-A SESIUNE PLENARĂ A CESE, DIN 25 ȘI 26 MARTIE 2014

Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema „Instrumente de piață – O economie a UE cu emisii scăzute de dioxid de carbon” (aviz din proprie inițiativă)

(2014/C 226/01)

Raportor: **dl Martin SIECKER**

Coraportor: **dl Lutz RIBBE**

La 18 septembrie 2013, în conformitate cu articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, Comitetul Economic și Social European a hotărât să elaboreze un aviz din proprie inițiativă cu privire la

Instrumente de piață – O economie a UE cu emisii scăzute de dioxid de carbon.

Secțiunea pentru agricultură, dezvoltare rurală și protecția mediului, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 3 martie 2014.

În cea de-a 297-a sesiune plenară, care a avut loc la 25 și 26 martie 2014 (ședința din 25 martie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 123 de voturi pentru, 2 voturi împotriva și 6 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Progresele înregistrate în tranziția la o economie eficientă din punctul de vedere al utilizării resurselor și cu emisii scăzute de dioxid de carbon nu au fost suficient de mari. Dacă UE dorește realizarea obiectivelor sale stabilite pentru 2050, într-un mod eficient din punctul de vedere al costurilor și acceptabil sub aspect social, pentru care a primit acordul statelor membre și sprijinul CESE exprimat în mai multe avize, sunt necesare progrese mai rapide. Acestea pot fi obținute prin combinarea unui cadru de reglementare clar, eficient, riguros și eficace cu instrumente de piață (*market-based instruments – MBIs*) predictibile. Obiectivele de reducere a emisiilor de CO₂ asupra cărora au căzut de acord statele membre vizează evitarea unei viitoare crize ecologice prin încetinirea procesului de epuizare a resurselor și de încălzire globală. Pentru aceasta, obiectivul pe termen mediu va trebui să includă o dezvoltare semnificativă a surselor de energie regenerabilă și o reducere progresivă considerabilă a utilizării cărbunelui, cu excepția cazului în care captarea dioxidului de carbon se dovedește a fi o soluție viabilă și acceptabilă din punct de vedere social.

1.2 Efectele actualei crize economice și financiare au adus în centrul atenției tarifarea energiei din cauza impactului prețurilor ridicate ale acesteia asupra costurilor energiei de uz casnic, într-un context de austeritate, și asupra competitivității industriale. Energia este percepută ca un factor ce stânjenește redresarea, mai degrabă decât ca o parte a soluției. De bună seamă, trebuie găsit un răspuns la aceste preocupări reale, însă este esențial și ca sectorul energetic în special să poată lucra la un program de tranziție pe termen lung, prin care diversele politici și mecanismele de sprijin aferente să se angajeze într-o direcție clară, urmărind totodată menținerea stabilității. Importanța instrumentelor de piață constă în faptul că ele trebuie să contribuie la tranziția către o economie eficientă din punctul de vedere al utilizării resurselor și cu emisii reduse de carbon și, în același timp, să susțină redresarea economică.

1.3 Reforma fiscală ecologică (*environmental fiscal reform – EFR*) urmărește utilizarea mecanismelor pieței pentru a aborda externalitățile negative legate de utilizarea resurselor naturale într-un mod neutru din punct de vedere bugetar, prin diminuarea presiunii fiscale asupra veniturilor salariale. În același timp, EFR vizează o aplicare mai sistematică a principiului „poluatorul plătește”, prin eliminarea treptată a subvențiilor dăunătoare mediului și prin deplasarea presiunii fiscale dinspre veniturile salariale către utilizarea resurselor. Ca atare, EFR poate să remedieze disfuncționalitatea pieței, să îmbunătățească eficiența economică, să contribuie la dezvoltarea de noi industrii care să ofere locuri de muncă locale durabile, să creeze un mediu clar și previzibil pentru investițiile ecoinovatoare și să contribuie la refacerea stabilității fiscale după recesiune, prin colectarea de venituri suplimentare.

1.4 Prețurile energiei au crescut în toate sectoarele, fapt ce generează, în multe state membre, o reacție negativă din partea utilizatorilor casnici și a industriei. Este necesară o cercetare detaliată pentru identificarea originii acestor prețuri majorate (producție, distribuție, impozite) și pentru stabilirea cazurilor în care energia din surse regenerabile a contribuit la creșterea prețurilor energiei electrice ori la prețuri stabile sau mai scăzute. Comitetul încurajează statele membre să meargă înainte, cu prudență, pe calea reformei fiscale ecologice, mai ales în această perioadă de criză, anticipând astfel trecerea, în timp util, la o reformă mai însemnată, cea a sistemelor lor fiscale. Asigurarea unei tarifări adecvate a dioxidului de carbon în UE și, implicit, asumarea acesteia la nivel mondial, va trebui să constituie un element fundamental al acestei reforme. Comitetul îndeamnă Comisia să transforme EFR într-o componentă intrinsecă a semestrului european, punând un accent special pe încurajarea eficienței energetice.

1.5 În prezent, în UE instrumentele de piață nu sunt utilizate în mod suficient de omogen și de coerent. Statele membre ale UE nu fructifică pe deplin oportunitățile pe care le oferă tranziția la o economie cu emisii scăzute de dioxid de carbon pentru inovarea și modernizarea industriei și pentru creșterea nivelului de ocupare a forței de muncă. Sectorul autovehiculelor este un bun exemplu pentru modul în care a fost îndeplinit cu succes obiectivul de reducere a utilizării combustibililor pe bază de hidrocarburi, prin utilizarea unei juste combinații de instrumente de reglementare și instrumente de piață. Instrumentele de piață trebuie consolidate și perfecționate, astfel încât să transmită piețelor un semnal puternic. Comitetul face apel la statele membre să urmeze și să pună în aplicare principiile bunei practici adoptate în comunicarea recentă a Comisiei privind piața internă a energiei și orientările aferente⁽¹⁾. Nu poate fi pus la îndoială faptul că finalizarea pieței unice a energiei va elimina diferențele mari de prețuri dintre statele membre. În plus, finalizarea rețelelor energetice interstatuale ar reduce costurile tranziției către energia din surse regenerabile, punând la dispoziție energie de rezervă pe scară mai largă.

1.6 Comitetul observă că instrumentele de piață pot fi aplicate nu numai în contextul politicilor legate de domeniul energetic, ci și altor strategii de îmbunătățire a utilizării eficiente a resurselor naturale și de reducere a emisiilor de carbon, precum reciclarea, gestionarea mai durabilă a deșeurilor și o agricultură mai durabilă.

1.7 Reforma taxei de mediu (*environmental tax reform – ETR*) încurajează o deplasare a presiunii fiscale dinspre veniturile salariale către utilizarea resurselor, facilitând în acest mod menținerea locurilor de muncă existente și crearea altora noi, în multe sectoare economice. Ca alternativă, într-un anumit sector ca, de exemplu, cel energetic, se pot impozita emisiile dăunătoare de CO₂ produse de combustibilii fosili, veniturile obținute putând servi la subvenționarea introducerii unor tehnologii noi, mai ecologice, precum sursele regenerabile și eficiența energetică, pentru a se ajunge la un mix energetic mult mai durabil, cu menținerea prețurilor medii sau a facturilor la energie la niveluri mai accesibile. Aceasta poate contribui la consolidarea fiscală, determinând un impact negativ mai mic asupra creșterii economice și ocupării forței de muncă decât al oricărei alte taxe directe sau indirecte. Comisia Europeană ar trebui să joace un rol de coordonare și de orientare în promovarea reformei ETR.

1.8 În opinia Comitetului, este inacceptabil faptul că activitățile dăunătoare mediului, care nu se justifică, sunt încă subvenționate în UE, atât direct, de la bugetele publice, cât și indirect, drept „costuri externe”, care nu sunt internalizate în prețurile produselor din cauza punerii în aplicare insuficiente a principiului „poluatorul plătește”. Aceste subvenții denaturează semnalele pieței și împiedică tranziția la o economie eficientă din punctul de vedere al utilizării resurselor și cu emisii scăzute de dioxid de carbon. UE s-a angajat de mulți ani să elimine treptat subvențiile care dăunează mediului și să internalizeze costurile externe. Având în vedere obiectivul UE de eliminare a acestor subvenții până în 2020, Comitetul își manifestă preocuparea față de numărul insuficient de activități în acest sens. Comitetul îndeamnă statele membre să efectueze inventarii și să elaboreze planuri de acțiune în vederea eliminării subvențiilor dăunătoare mediului, în conformitate cu obiectivul urmărit. Comisia ar trebui să acționeze și în acest domeniu ca un motor și un factor de coordonare, de exemplu, prin includerea lui în procesul semestrului european.

⁽¹⁾ SWD(2013) 439 final.

1.9 Impactul energiei solare și eoliene asupra mediului este mult mai mic decât cel al energiei pe bază de combustibili fosili. Producția de energie curată, în cele mai avansate forme ale sale, ține seama de interesele sociale și ecologice ale generațiilor viitoare, împiedică delocalizarea producției și reduce dependența de importurile de energie, pe lângă faptul că generează noi locuri de muncă. Și totuși, energia curată nu poate concura pe piață pe picior de egalitate deoarece energia pe bază de combustibili fosili și cea nucleară sunt subvenționate în mult mai mare măsură (direct și indirect) decât energia din surse regenerabile. Energia curată are nevoie de șanse egale de dezvoltare. Prin urmare, este esențial să se creeze condiții de concurență echitabile în ceea ce privește producția de energie.

1.10 Cu toate că obiectivul general al tranziției către o economie cu emisii scăzute de carbon este acceptat pe scară largă, viteza tranziției și metodele alese fac încă obiectul unor intense dezbateri. Nerecunoașterea impactului recesiunii economice și al crizei datoriei suverane asupra forței portante a economiei europene constituie un motiv de îngrijorare. Neliniștitor este și faptul că accelerarea măsurilor de tranziție, pe termen scurt și mediu, se va face în dauna competitivității. În sfârșit, păreri sunt în continuare împărțite în ceea ce privește efectele pozitive ale măsurilor de tranziție asupra economiei și persistă impresia că efectele negative nu sunt luate în considerare. Avizul ia notă de aceste preocupări și recunoaște că ele vor fi un subiect permanent de discuție. Comitetul face totuși apel la UE și la statele membre să pună accent pe sentimentul de urgență în construirea cu succes a unui viitor cu emisii reduse de dioxid de carbon.

2. Introducere

2.1 Statele membre ale Uniunii Europene nu au fost suficient de ferme în adaptarea economiilor lor la schimbările climatice. A avut loc, la nivel european, o dezbateră amplă, fundamentală, cu privire la necesitatea adaptării societății la dezvoltarea durabilă și la schimbările climatice. S-a ajuns la un acord în privința nevoii de a acționa în sensul unei dezvoltări durabile, inclusiv al „ecologizării” economiei. Această orientare politică este confirmată de o serie de documente: Strategia de dezvoltare durabilă din 2001, revizuită în 2006, Al șaptelea program de acțiune pentru mediu, inițiativa emblematică a Strategiei Europa 2020 „O Europă eficientă din punctul de vedere al utilizării resurselor”, Foaia de parcurs către o Europă eficientă din punct de vedere al utilizării resurselor și Foaia de parcurs pentru trecerea la o economie competitivă cu emisii scăzute de dioxid de carbon până în 2050. Comitetul și-a declarat sprijinul pentru acest obiectiv într-o serie de avize.

2.2 Pe parcursul ultimilor cinci ani, toate statele membre s-au confruntat, în mai mare sau mai mică măsură, cu provocări generate de criza bancară și de criza datoriei suverane, cărora li s-a adăugat o încetinire gravă a creșterii economice. Evoluția prețurilor energiei de uz casnic și industrial, în contextul austerității și al unei concurențe globale bazate pe prețuri reduse a ridicat semne de întrebare în privința modului în care este pusă în aplicare politica energetică și de mediu a UE, ținând cont de potențialele sale efecte colaterale negative. Situația este gravă și trebuie rezolvată. Instrumentele de piață trebuie puse în aplicare în așa fel încât să contribuie atât la ecologizarea economiei, cât și la susținerea redresării economice.

2.3 Deși dezbateră a fost declanșată în parte de schimbările climatice, discuțiile au abordat și aspecte precum economia și progresul societal. Europa are multe de câștigat dacă își asumă rolul de conducător în procesul de tranziție către o economie incluzivă, ecologică. Un studiu recent al Comisiei a confirmat faptul că, până în prezent, industria europeană și-a menținut poziția pe piața mondială mulțumită unor niveluri relativ scăzute ale intensității energetice și pătrunderii pe piață a energiei din surse regenerabile⁽²⁾. Comitetul a pus în evidență posibilitățile pe care le oferă economia cu emisii scăzute de dioxid de carbon noilor modele de afaceri orientate către o creștere durabilă și mutațiilor industriale⁽³⁾. O tranziție rapidă și reușită nu reprezintă doar o provocare: pentru Uniune, modelul economiei ecologice constituie și cea mai bună posibilitate de a rămâne o putere economică de nivel mondial. În același timp, un motiv de îngrijorare care trebuie luat în considerare este faptul că, pe termen scurt, tariful energiei constituie unul dintre factorii care duc la dezindustrializare. Prețurile scăzute ale gazelor din SUA și Rusia afectează în special industriile cu intensitate energetică ridicată. Cu toate acestea, pentru marea majoritate a sectoarelor industriale, costurile energiei reprezintă în continuare un factor mai puțin semnificativ în materie de concurență decât productivitatea generală și costurile muncii. Comisia a făcut din trecerea la o economie eficientă din punctul de vedere al utilizării resurselor și cu emisii scăzute de dioxid de carbon o piatră unghiulară a inițiativei sale emblematică de promovare a unei industrii mai puternice pentru Europa⁽⁴⁾, însă a subliniat recent și faptul că tranziția trebuie să decurgă astfel încât să se țină seama de principalele realități politice și economice⁽⁵⁾.

⁽²⁾ Comisia Europeană, *Energy Economic Developments in Europe*, European Economy 1/2014.

⁽³⁾ Avizul CESE pe tema „Modelele de afaceri orientate către o creștere durabilă, emisiile scăzute de CO₂ și mutațiile industriale”, JO C 133/8, 9.5.2013.

⁽⁴⁾ Comunicarea „O industrie europeană mai puternică pentru creșterea și redresarea economiei” COM(2012) 582 final.

⁽⁵⁾ Comunicarea „Un cadru pentru politica privind clima și energia în perioada 2020-2030” [COM(2014) 15].

2.4 Cu siguranță, trecerea la o economie cu emisii scăzute de dioxid de carbon ar spori securitatea energetică a Europei. În prezent, Europa importă gaze și petrol în valoare de peste 500 de miliarde EUR, parțial din regiuni instabile din punct de vedere politic. Înlocuirea importurilor de combustibil cu generarea de energie cu emisii reduse de carbon în UE ar spori reziliența economiei europene și ar contribui la menținerea lanțurilor valorice în Europa. Dacă tranziția va avea loc la timp, în condițiile unui management inteligent al vitezei cu care au loc schimbările și ale unui echilibru adecvat între interesele economice, sociale și de mediu, ea va putea juca un rol esențial în depășirea crizei.

2.5 Trecerea aceasta nu se poate face pe spezele competitivității europene, cerința de bază fiind o activitate economică mai intensă, ceea ce implică existența mai multor întreprinderi în mai multe sectoare, cu o forță de muncă mai numeroasă. În acest context, nu poate fi trecut cu vederea impactul energiei ieftine, în special al gazelor de șist, care au contribuit la un reviriment al producției în SUA. Economia UE caută cu disperare o renaștere industrială comparabilă, pentru ca cetățenii să poată munci din nou și pentru a crește veniturile fiscale. În parte, o astfel de renaștere va necesita din partea politicii energetice a UE o mai mare certitudine și capacitate de reacție la presiunile globale, cu menținerea agendei generale a unei economii cu emisii reduse de dioxid de carbon.

2.6 Obiectivul UE constă în reducerea, până în 2050, a emisiilor de CO₂ cu 80-95 %, în comparație cu 1990. Comisia apreciază că, pentru atingerea acestui obiectiv, va fi nevoie de o investiție anuală suplimentară de 1,5 % din PIB-ul european în tranziția la o economie cu emisii scăzute de dioxid de carbon. Costul lipsei de acțiune este estimat de Comisie la 50 de miliarde EUR pe an. Cu toate acestea, pentru zeci de milioane de cetățeni europeni, care în prezent sunt șomeri sau suferă din cauza scăderii nivelului lor de trai, aceste „costuri viitoare” sunt mult mai puțin reale decât greutățile cu care se confruntă la ora actuală. Dacă nu se rezolvă această tensiune manifestă, îndeplinirea obiectivului respectiv poate necesita mult mai mult timp și resurse financiare considerabil sporite.

2.7 Dar „ambiiție” și „reglementare” sunt doar cuvinte; politicile constau în fapte. În contextul acestor ținte, acțiunile au fost prea puține. Aceasta, din mai multe motive: criza financiară, lipsa de acțiune din partea statelor membre, revenirea acestora asupra unor decizii politice și opoziția manifestată de industria petrolului și gazelor. În plus, există și unele reale incertitudini și ajustări provocate de impactul neprevăzut al noilor evoluții sau evenimente, precum, de exemplu, dezvoltarea rapidă a gazelor de șist în SUA sau Fukushima. Alternanțele politice rezultate de aici nu sunt de natură să asigure cadrul stabil și predictibil necesar. Pentru a continua procesul de tranziție fără întârzieri, trebuie găsit un echilibru între flexibilitatea politică și angajamentul necesar pentru investiții pe termen lung și o serie de MBI de sprijin. În acest sens, trebuie instituit un intens dialog între toate părțile interesate din cadrul lanțului energetic, instituțiile europene, statele membre, industrie și populație.

2.8 Ca orice piață, piața energiei răspunde la semnalele prețurilor în contextul cadrului de reglementare în vigoare. Dacă piața energiei nu pune la dispoziție mixul prevăzut în planul de tranziție, semnalele pieței sunt distorsionate. Ele pot fi corectate, dar trebuie să existe certitudinea că actorii economici și sociali interesați nu sunt grav dezavantajați.

2.9 Trecerea la o economie cu emisii scăzute de dioxid de carbon trebuie să țină seama de impactul social, în special asupra ocupării forței de muncă. Comisia a declarat că în economia ecologică s-a înregistrat o creștere pozitivă a locurilor de muncă pe durata recesiunii, tendință care, conform previziunilor, se va afirma puternic și în viitor. Numai sectoarele eficienței energetice și energiei regenerabile ar putea crea 5 milioane de locuri de muncă până în 2020 ⁽⁶⁾.

O tranziție echitabilă necesită politici active de ocupare a forței de muncă, pentru a asigura locuri de muncă decente. Factorul determinant îl reprezintă, în acest context, o renaștere economică și exigențele aferente în materie de politică energetică, infrastructură și piațe. Consecințele sale asupra gospodăriilor cu venituri reduse și asupra prețurilor energiei trebuie analizate cu atenție. În plus, de multe ori, pe piața energiei, prețurile energiei nu reflectă corect costurile reale ale diferitelor surse de energie. Spre deosebire de costul energiei din surse regenerabile, multe din costurile energiei din surse convenționale nu se regăsesc separat în prețurile acestora și nici nu sunt plătite separat în facturi; de fapt, ele sunt incluse în bugetele guvernelor sub formă de subvenții și sunt prezentate drept costuri externe ale efectelor nocive asupra sănătății și mediului.

⁽⁶⁾ Comunicarea „Către o redresare generatoare de locuri de muncă”, COM (2012) 173 final.

2.10 Domeniul complex al prețurilor la energie și impactul costurilor asupra consumatorilor casnici și industriali a fost reexaminat în comunicarea Comisiei privind prețurile și costurile energiei în Europa ⁽⁷⁾. Una dintre concluzii este că măsurile finanțate prin „componenta de preț formată din impozite și taxe”, domeniul în care s-au înregistrat cele mai mari creșteri în ultimii ani, trebuie puse în aplicare în cel mai eficient mod cu putință din punctul de vedere al costurilor.

3. Instrumente de piață

3.1 Observații generale

3.1.1 O mare parte a reglementărilor UE au fost elaborate în vederea reducerii emisiilor de carbon. În sine, cadrul de reglementare nu este suficient; pentru a susține tranziția, este nevoie de stimulente financiare și economice care să combine pedepsele și recompensele. Instrumentele de piață, cum ar fi taxele de mediu, comercializarea emisiilor de carbon și reforma subvențiilor joacă un rol important în acest proces ⁽⁸⁾.

3.1.2 Aceste instrumente pot modifica rezultatele activității pieței, deoarece ele îmbunătățesc sistemul semnalelor în materie de prețuri prin internalizarea costurilor externe, oferă mai multă flexibilitate și susținere întreprinderilor pentru atingerea obiectivelor și încurajează eficiența și inovarea.

3.1.3 UE și statele membre au conceput anumite instrumente, ca, de exemplu, reforma taxei de mediu, eliminarea treptată a subvențiilor dăunătoare, comercializarea emisiilor, promovarea energiilor regenerabile și achizițiile publice ecologice. În principiu, instrumentele disponibile sunt suficiente. Însă problema constă în concretizarea lor în legislație, precum și în aplicarea, controlul și respectarea ei în mod corespunzător, iar pentru aceasta trebuie asigurat sprijinului cetățenilor. Dacă acest lanț nu este destul de dezvoltat, există riscul real ca instrumentele să nu funcționeze așa cum se cuvine, fapt ce ar duce la rezultate mediocre și ar genera costuri exagerate pentru gospodăriile și industrie. Un exemplu elocvent al acestei incoerențe îl reprezintă diferențele dintre statele membre în ceea ce privește costurile energiei.

3.1.4 Dacă UE dorește îndeplinirea obiectivelor privind reducerea emisiilor de dioxid de carbon, trebuie să accelereze procesul și să câștige populația de partea sa. Trebuie promovată economia de energie și trebuie furnizată energie din surse regenerabile, în locul celei obținute pe bază de combustibili fosili, acești doi factori fiind esențiali pentru tranziția la economia ecologică. În procesul de tranziție de la cărbune către energie din surse regenerabile, trebuie prevăzută o rezervă de combustibili și etape intermediare în care să se recurgă, de exemplu, la gaze sau la combustibil nuclear. Modul în care statele membre aplică instrumentele existente nu încurajează suficient de puternic piața să funcționeze mai bine. Instrumente atât de importante, precum taxele de mediu, nu sunt folosite la o scară destul de largă. Aceasta se datorează în mare măsură faptului că mixul energetic diferă considerabil de la un stat membru la altul, în funcție de geografie, climat, resurse naturale și de evoluția istorică. Tot astfel, planurile de acțiune pentru reducerea emisiilor de CO₂ ale statelor membre și măsura în care utilizează instrumentele de piață diferă și ele.

3.1.5 În opinia Comitetului, energia regenerabilă ar trebui să facă parte din mixul energetic și să i se acorde prioritate în așa fel încât să existe certitudinea că politicile energetice sprijină atât dezvoltarea economică, cât și tranziția către o economie cu emisii scăzute de carbon. Chiar și în condițiile în care situația din statele membre este diferită, CESE așteaptă cu nerăbdare finalizarea rețelelor energetice transeuropene cât mai curând cu putință. Aceste conexiuni pot constitui o resursă suplimentară prețioasă pentru fiecare strategie națională.

3.1.6 Politica de mediu ar trebui conectată mai îndeaproape la alte domenii politice. Producerea descentralizată de energie electrică în zonele rurale ar putea crea numeroase locuri de muncă suplimentare. Prin crearea de legături între politica de mediu și cea regională, precum și între fondurilor lor respective, calitatea vieții în zonele rurale ar putea fi considerabil sporită.

⁽⁷⁾ Comunicarea „Prețurile și costurile energiei în Europa”, COM(2014) 21 final.

⁽⁸⁾ Cartea verde privind instrumentele de piață utilizate în scopuri aferente politicii de mediu și altor politici conexe, COM(2007) 140 final.

3.2 Taxele de mediu

3.2.1 Principiul acestor taxe este de a stabili un preț pentru activitățile economice care poluează mediu, astfel încât să se evidențieze, conform principiului „poluatorul plătește”, costul real al producției și consumului, care nu se reflectă în prețurile de pe piață. Așa se întâmplă, de exemplu, în Polonia, unde întreprinderile ale căror activități poluează mediul trebuie să contribuie la un Fond național pentru protecția mediului și gospodărirea apelor, din care se acordă stimulente pentru programele privind durabilitatea mediului. În UE, dreptul de a institui impozite directe și indirecte revine statelor membre. Doar într-un număr mic dintre ele există taxe de mediu specifice, în acest sens putând fi oferite câteva exemple revelatoare (Finlanda, Suedia, Danemarca, Țările de Jos, Germania, Regatul Unit, Slovenia și Estonia). Amploarea reorientării fiscale diferă de la un stat membru la altul, suma totală fiind estimată la peste 25 de miliarde EUR anual⁽⁹⁾.

3.2.2 În ciuda succesului înregistrat de taxele de mediu în unele state membre, reforma impozitării în acest domeniu nu își fructifică pe deplin potențialul de a determina o schimbare amplă a politicilor bugetare. Trebuie subliniat că reforma taxelor de mediu oferă oportunități uriașe, mai ales în contextul măsurilor de relansare a ocupării forței de muncă. Dacă deviza dnei comisar Hedegaard („Taxați ce ardeți, nu ce câștigați”) va fi pusă în practică, iar sarcina fiscală se mută de la muncă la utilizarea resurselor, costul muncii pentru angajatori se va micșora și crearea de noi locuri de muncă va fi facilitată, nu numai în „nișele ecologice”, ci și în multe alte sectoare economice. ETR ar trebui să reprezinte piatra unghiulară a necesarei restructurări generale a finanțelor publice, în vederea consolidării bugetare. De bună seamă că o astfel de reformă trebuie să nu sporească sarcina fiscală, să fie eficientă din punctul de vedere al costurilor și, totodată, ecoeficientă. Ar trebui evitate majorările de costuri ale energiei care depășesc economiile obținute prin intermediul eficienței energetice.

3.2.3 ETR poate contribui și la remedierea deficitelor bugetare. Taxele de mediu pot contribui la consolidarea bugetară, având asupra creșterii economice și ocupării forței de muncă un impact negativ mai mic decât alte impozite directe și indirecte, precum impozitul pe venit sau TVA-ul⁽¹⁰⁾. Comisia ar trebui să insiste asupra abordării prin care ia în considerare avantajele reformei taxelor de mediu în analiza anuală a creșterii și în cadrul semestrului european.

3.3 Eliminarea treptată a subvențiilor dăunătoare

3.3.1 UE și-a propus să elimine treptat, până în 2020, subvențiile dăunătoare mediului⁽¹¹⁾. Comisia a promis acest lucru în 2006 și 2009. Tot în 2009, la Summitul G-20 din 2009 s-a convenit să se elimine treptat „subvențiile [...] ineficiente pentru combustibilii fosili, care încurajează consumul irațional”. Acest angajament a fost asumat și cu ocazia forumului de cooperare economică Asia-Pacific și în concluziile Conferința Rio+20 din 2012. În ciuda tuturor acestor promisiuni, până acum nu s-au depus suficiente eforturi.

3.3.2 La nivel mondial, OCDE a publicat rapoarte cu privire la subvențiile dăunătoare mediului din statele membre: sprijinul bugetar direct și facilitățile fiscale acordate în cazul combustibililor fosili se ridică la 55-90 de miliarde USD pe an⁽¹²⁾. Agenția Internațională a Energiei (AIE) estimează că subvențiile pentru combustibilii fosili însumează la nivel mondial 523 de miliarde USD și le numește „inamicul public numărul unu”⁽¹³⁾. Conform evaluării Băncii Mondiale, subvențiile la combustibilii fosili ating 775 de miliarde USD anual. Fără o schimbare de politică, aceste subvenții vor atinge valori uriașe peste câțiva ani și vor provoca numeroase probleme suplimentare. O eliminare treptată a subvențiilor până în 2020 va reduce semnificativ cererea de energie și va diminua emisiile de CO₂ cu 1,7 gigatone, furnizând în același timp guvernelor venituri suplimentare.

⁽⁹⁾ Institutul European de Politică a Mediului (IEPM): *Reforming environmental taxes and harmful subsidies: challenges and opportunities* (Reformarea taxelor de mediu și a subvențiilor dăunătoare: provocări și oportunități).

⁽¹⁰⁾ Vivid Economics: *Carbon taxation and fiscal consolidation: the potential of carbon pricing to reduce Europe's fiscal deficits* (Economie dinamică: Impozitarea emisiilor de dioxid de carbon și consolidarea bugetară: posibilitățile de reducere a deficitelor bugetare ale Europei prin stabilirea prețurilor carbonului), raport elaborat pentru Fundația europeană pentru climă și Green Budget Europe, mai 2012.

⁽¹¹⁾ Decizia nr. 1386/2013/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 noiembrie 2013 privind un Program general al Uniunii de acțiune pentru mediu până în 2020.

⁽¹²⁾ OECD, *Fossil fuel subsidies: billions up in smoke?* (Subvențiile pentru combustibilii fosili – miliarde irosite?), 2013.

⁽¹³⁾ Asociația europeană pentru energia eoliană, comunicat de presă, 4.2.2013.

3.3.3 Deocamdată, în UE nu există date cuprinzătoare privind subvențiile pentru combustibilii fosili, iar cifrele provenite din diverse surse sunt diferite. În general, aceștia sunt puternic subvenționați. La nivelul UE, combustibilii fosili sunt subvenționați cu până la 68,8 miliarde EUR anual, din care 26 de miliarde reprezintă subvenții directe și până la 42,8 miliarde – suma care trebuie plătită de statele membre și de cetățeni pentru a compensa impactul negativ asupra sănătății și societății⁽¹⁴⁾. Subvențiile dăunătoare mediului nu au fost instituite pentru a aduce în mod deliberat daune sănătății sau mediului înconjurător, ci aveau obiective pozitive, precum producția de energie ieftină, din surse locale, sau crearea de locuri de muncă. CESE solicită statelor membre să evalueze dacă doresc să sprijine aceste obiective și, în caz afirmativ, cum o pot face cu respectarea mediului înconjurător. Un punct de plecare ar putea consta în elaborarea unui inventar al acestor subvenții acordate în UE.

3.3.4 Pe lângă subvențiile directe de la bugetele publice și costurile externe pentru îngrijirea sănătății, trebuie luate în considerare și costurile suplimentare ale efectelor nocive asupra mediului ale arderii combustibililor fosili, precum și costurile de monitorizare a daunelor aduse mediului și a furtunilor puternice și inundațiilor produse din cauza încălzirii climatei. Aceste „costuri externe” sunt o consecință a punerii insuficiente în aplicare a principiului „poluatorul plătește”. Agenția federală pentru mediu din Germania estimează că costurile de mediu externe ale emisiilor de dioxid de carbon se ridică la 80 de EUR pe tonă⁽¹⁵⁾, la care, ținând seama de faptul că 3 652 de miliarde de tone de emisii CO₂ sunt produsul activităților de ardere a combustibililor⁽¹⁶⁾, se adaugă o sarcină suplimentară de 290 de miliarde EUR. Centralele nucleare din UE sunt subvenționate cu 35 de miliarde EUR, fără a mai socoti costurile de acoperire a riscurilor de accidente și de eliminare a deșeurilor. Aceasta, în condițiile în care energiile din surse regenerabile primesc 30 de miliarde EUR anual sub formă de subvenții directe.

3.3.5 În ciuda acestor inegalități, tehnologia de producere a energiei regenerabile evoluează rapid; prețul acestui tip de energie a scăzut rapid în ultimii ani (prețul panourilor solare s-a diminuat cu 85 %), iar sectorul a creat numeroase locuri de muncă; în tot acest timp, prețul energiei fosile a rămas ridicat. În octombrie 2013, părțile interesate din domeniul energiei au făcut apel la încetarea subvenționării energiei din surse regenerabile și la o sporire a subvențiilor pentru energia nucleară. Dacă acest lucru se va întâmpla, energia regenerabilă nu va fi în măsură să rămână în competiție cu alte sisteme de furnizare a energiei, din cauza lipsei condițiilor echitabile de concurență.

3.3.6 Nu toate subvențiile sunt dăunătoare. În situațiile în care este nevoie de elaborarea unor noi tehnologii care să susțină economia mai sustenabilă a viitorului, pot fi utile subvențiile acordate pentru sprijinirea activităților inițiale de cercetare, a dezvoltării și infrastructurii, până când noile tehnologii se vor fi afirmat pe piață. Un astfel de sprijin a fost esențial pe parcursul primelor etape de dezvoltare a energiei din surse regenerabile și va trebui menținut până când acestea se vor fi afirmat pe deplin surse competitive de energie a viitorului.

3.3.7 Potrivit Foi de parcurs către o Europă eficientă din punctul de vedere al utilizării resurselor, statele membre trebuie să fi identificat până în 2012 cele mai periculoase subvenții dăunătoare mediului prin intermediul metodologiilor verificate, să fi elaborat planuri și calendare pentru o eliminare treptată și să fi prezentat rapoarte în acest sens, în cadrul programelor naționale de reformă respective. Aceste acțiuni nu au fost puse în practică într-un mod mulțumitor. Un studiu efectuat de DG Mediu în 2012 oferă o vedere generală asupra granturilor și a altor forme de subvenții dăunătoare mediului în UE⁽¹⁷⁾ și propune o foaie de parcurs pentru revizuirea acestor granturi. Comisia ar trebui să țină seama de acest instrument în cadrul actualului semestru european.

3.4 Schema de comercializare a certificatelor de emisii

3.4.1 Schema UE de comercializare a certificatelor de emisii (EU ETS) constituie principalul instrument economic al UE care se bazează pe principiul „limitare și tranzaționare” și vizează reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră. Sistemul urmărește să încurajeze puternic întreprinderile să investească în prevenirea emisiilor de gaze cu efect de seră, oferindu-le posibilitatea de a face acest lucru în modul cel mai eficient.

⁽¹⁴⁾ Datele privind subvențiile directe provin din *Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuels* (Inventar al estimărilor privind sprijinul bugetar și cheltuielile fiscale pentru combustibilii fosili) OCDE, 2013, și din *Budgetary support and tax expenditures for fossil fuels: an inventory for six non-OECD EU countries* (Sprijinul bugetar și cheltuielile fiscale pentru combustibilii fosili: un inventar pentru șase state membre ale UE care nu fac parte din OCDE), IVM Institute for Environmental Studies (2013); sursa datelor privind impactul asupra sănătății este un raport al HEAL – *Health and Environment Alliance* (Alianța pentru sănătate și Mediu), *The unpaid health bill – how coal power plants make us sick* (Factura neplătită pentru sănătate – cum ne îmbolnăvesc centralele pe cărbune) publicat în 2013; a se vedea și articolul din *Süddeutsche Zeitung*, din 14 octombrie 2013 <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/foerderung-der-energiebranche-oettinger-schoent-subventionsbericht-1.1793957>.

⁽¹⁵⁾ Agenția federală pentru mediu: *Schätzung der Umweltkosten in den Bereichen Energie und Verkehr* (Estimarea costurilor de mediu în domeniile energiei și transporturilor).

⁽¹⁶⁾ Sursa: *EU energy in figures – statistical pocketbook* (Energia UE în cifre – broșură statistică).

⁽¹⁷⁾ Institutul European pentru Politica Mediului: *Study supporting the phasing-out of environmental harmful subsidies* (Studiu privind susținerea eliminării treptate a subvențiilor dăunătoare mediului), octombrie 2012.

3.4.2 ETS se confruntă în prezent cu un dezechilibru dintre cerere și ofertă care ia forma unui stimulent de preț insuficient pentru a realiza investițiile necesare în tehnologii cu emisii scăzute de dioxid de carbon. Oferta excesivă de cote de emisii trebuie pusă în principal pe seama crizei economice grave și neașteptate și a utilizării pe scară largă a creditelor internaționale. Pentru ca ETS să poată încuraja cu succes investițiile necesare într-o economie cu emisii scăzute de dioxid de carbon, se impune o reformă structurală urgentă a sa. Excedentul de cote trebuie retras de pe piață, iar drepturile rămase trebuie puse în legătură cu viitoarele ținte legate de reducerea emisiilor de CO₂, care trebuie realizate pentru îndeplinirea obiectivului UE de reducere a emisiilor de CO₂ până în 2050. O astfel de reformă ar trebui să țină seama și de fezabilitatea tehnologică, precum și de sustenabilitatea economică a industriilor și să ia în considerare cu atenție posibilitatea confruntării cu consecințe neprevăzute.

3.5 Ajustarea prețului carbonului la frontieră

3.5.1 Trebuie făcute progrese în continuare în ceea ce privește „relocarea emisiilor de dioxid de carbon”, precum ajustarea prețului carbonului la frontieră, sistem care urmărește reducerea emisiilor de CO₂, în condițiile asigurării unor condiții echitabile de concurență. În contextul acestui sistem, prețurile bunurilor importate vor fi mărite la graniță, pe baza calculării masei emisiilor generate pentru producția lor. Modelele utilizate într-un studiu recent ⁽¹⁸⁾ arată că ajustarea prețului carbonului la frontieră poate reduce considerabil relocarea emisiilor de dioxid de carbon în sectoarele relevante.

3.5.2 Cu toate acestea, modalitățile de ajustare a prețului carbonului la frontieră analizate în prezent nu sunt privite favorabil de unii dintre cei mai mari parteneri comerciali ai Europei. Această chestiune trebuie negociată cu OMC. Tratatul permite luarea în considerare a acestor subiecte „necomerciale”. Nu ar trebui subestimată dificultatea unei astfel de întreprinderi în absența unui acord global asupra tarifelor pentru carbon. Aceste teme ar putea fi calmate printr-o mai bună concepere a sistemului. Concluzia este că ajustarea prețului carbonului la frontieră nu constituie un instrument antidumping, ci o contribuție la o politică mondială și durabilă în domeniul schimbărilor climatice, cu condiția să fie bine concepută.

3.6 Promovarea energiei durabile

3.6.1 Promovarea energiei durabile este unul dintre aspectele esențiale pentru tranziția la o economie cu emisii scăzute de dioxid de carbon, în care MBI pot juca un rol important. Introducerea unor astfel de instrumente este atribuția statelor membre, unele dintre ele optând pentru diverse instrumente de subvenționare a energiei electrice obținute din surse regenerabile: susținerea investițiilor și sprijin operațional, inclusiv un sistem de tarife fixe. Experiența mai multor state membre demonstrează că acest din urmă sistem este cel mai eficient, deoarece permite cea mai mare creștere a producției de energie regenerabilă, asigurând deseori obținerea unor rate de randament al investiției garantate și generoase.

3.6.2 Este totuși important ca tarifele fixe menite să încurajeze adoptarea unor forme regenerabile de energie să nu fie finanțate doar prin majorarea prețurilor la energie în general, ceea ce ar putea declanșa o reacție negativă a populației împotriva tarifelor și chiar a energiei din surse regenerabile. Din nefericire, acest lucru s-a întâmplat în multe locuri, iar repercusiunile sunt reale. Este nevoie de măsuri corective urgente pentru a consolida sprijinul cetățenilor în favoarea revoluției ecologice.

3.6.3 Faptul că statele membre dispun de sisteme diferite de sprijin contribuie la fragmentarea pieței europene a energiei. Comitetul pledează pentru utilizarea instrumentelor de piață care promovează integrarea sistemelor naționale pe piața europeană a energiei. De asemenea, utilizarea mecanismelor de cooperare, așa cum sunt definite în Directiva privind energia din surse regenerabile din 2009 este deosebit de importantă pentru a exploata mai bine sinergiile UE în contextul pieței energiei electrice ⁽¹⁹⁾.

3.7 MBI în sectorul autovehiculelor

3.7.1 În general, sectorul autovehiculelor constituie un bun exemplu de punere în aplicare cu succes a instrumentelor de piață. Obiectivul tranziției este reducerea și, în final, renunțarea la utilizarea combustibililor pe bază de hidrocarburi în acest sector. Strategia cuprinde patru elemente: reglementarea, tehnologia, infrastructura și instrumentele de piață. Reglementarea servește la îmbunătățirea eficienței combustibilului și la reducerea emisiilor noilor vehicule cu motoare cu ardere internă (VAI). Tehnologia oferă posibilitatea respectării normelor în materie de hidrocarburi și a construirii vehiculelor electrice (VE). Dat fiind că VE sunt utilizate pe scară tot mai largă, va fi necesară o infrastructură cu puncte de încărcare contorizate, pentru schimbarea bateriei etc., menită să susțină și, în final, să înlocuiască infrastructura existentă de aprovizionare cu hidrocarburi. Pe măsură ce reglementarea, tehnologia și infrastructura înregistrează progrese, MBI pot juca un rol decisiv în procesul de tranziție.

⁽¹⁸⁾ Vivid Economics: *Carbon taxation and fiscal consolidation: the potential of carbon pricing to reduce Europe's fiscal deficits* (Economie dinamică: Impozitarea emisiilor de dioxid de carbon și consolidarea bugetară: posibilitățile de reducere a deficitelor bugetare ale Europei prin stabilirea prețurilor carbonului), raport elaborat pentru Fundația europeană pentru climă și Green Budget Europe, mai 2012.

⁽¹⁹⁾ SWD(2012) 164 final.

3.7.2 Cel mai vizibil rezultat al utilizării MBI a fost creșterea impozitelor pe combustibilii fosili. Aceasta a determinat proprietarii de VAI să treacă la utilizarea unor vehicule mai mici și eficiente în ceea ce privește consumul de combustibil, la utilizarea transportului public și a bicicletelor. Impozitarea VAI a fost adaptată și pentru încurajarea cumpărării și utilizării vehiculelor cu consum redus de combustibil, fie prin impozitarea prețurilor de achiziție, fie prin impozite anuale pe utilizarea vehiculului. Același sistem, al unei impozitări diferențiate, se utilizează și pentru promovarea VE, deși rămân încă multe alte piedici în calea unei largi răspândiri a VE.

3.8 Achizițiile publice ecologice

3.8.1 Reprezentând circa 16 % din PIB-ul UE, achizițiile publice constituie unul dintre marii actori de pe piață. Prin urmare, achizițiile publice ecologice reprezintă un instrument important de promovare a produselor și serviciilor ecologice. Elaborând un Plan de acțiune privind consumul și producția durabile și o Comunicare privind achizițiile publice ecologice, Comisia s-a implicat în ultimii ani în crearea unui sistem amplu de orientare și de sprijin. Plecând de la evaluarea performanțelor statelor membre, Comisia a stabilit ca obiectiv orientativ ecologizarea, până în 2010, a 50 % din totalul cheltuielilor. Acest obiectiv este departe de a fi atins și ar trebui să i se acorde prioritate în mai mare măsură în planurile de acțiune ale statelor membre.

3.9 Investițiile sectorului privat

3.9.1 Tranziția la un model mai sustenabil de producție și consum în sectorul energetic și în alte sectoare presupune o restructurare radicală a economiei. Guvernele și politicile guvernamentale nu pot realiza singure acest lucru. Este nevoie de implicare plenară din partea societății în această privință și de un dialog pe scară largă, în spiritul colaborării dintre toate părțile interesate, pentru a se ajunge la consens și la angajament în vederea schimbărilor necesare. În conformitate cu Foaița de parcurs pentru trecerea la o economie cu emisii scăzute de dioxid de carbon, sectorul public și cel privat vor trebui să investească anual cu 270 de miliarde EUR mai mult în următoarele patru decenii. O treime din aceste investiții vor putea proveni din fonduri publice, în timp ce restul va trebui furnizat de sectorul privat. Acestea reprezintă investiții pe termen lung; Comisia le consideră drept o provocare fundamentală sub aspectul reorientării UE în direcția unei economii inteligente, durabile și favorabile incluziunii. Astfel, fondurile europene de investiții pe termen lung (FEITL) și Mecanismul pentru interconectarea Europei (MIE) vor putea servi la îndeplinirea acestui obiectiv.

3.9.2 Conform recomandărilor formulate de OCDE într-un document de lucru privind mediul din 2012, pentru a permite realizarea de investiții în infrastructuri cu emisii reduse de dioxid de carbon și rezistente la schimbările climatice și în creșterea ecologică, guvernele ar trebui să elaboreze planuri strategice ample în materie de infrastructuri, strâns legate de obiectivele naționale în domeniul schimbărilor climatice. De asemenea, Comisia ar trebui să identifice posibilități de creare a unui climat propice de investiții pentru FEITL, din perspectiva unui viitor durabil. În această privință, prioritățile în materie de investiții ale MIE și ale FEITL ar trebui să fie coerente cu obiectivele Foii de parcurs privind reducerea emisiilor de dioxid de carbon și ale Perspectivei energetice 2050 a UE, precum și ale Strategiei de adaptare și ale pachetului privind clima și energia, aflate în prezent în dezbatere.

3.9.3 Aceste fonduri ar putea să faciliteze tipul de investiții menționat. Din cauză că scadența pe termen lung a activelor care trebuie finanțate este legată de responsabilitatea investitorilor instituționali, acest tip de fonduri pot contribui și la atragerea de resurse de pe piața de capital. Pentru ca aceste investiții să fie atractive, condiția este bineînțeles ca riscurile, mai ales cele privind reglementarea, să fie limitate, deoarece există promisiunea unui profit suficient iar proiectele în care se investește sunt solide din punct de vedere financiar și tehnic.

3.9.4 Sunt bine-venite fondurile inovatoare și instrumentele financiare menite să atragă resurse de pe piața de capital. Cu toate acestea, sectorul bancar va finanța în continuare o mare parte a economiei europene cu instrumente de datorie tradiționale. Ca atare, normele bancare ecologice sunt absolut necesare pentru trecerea finanțărilor private de la investițiile convenționale către cele cu emisii scăzute de carbon și rezistente la schimbările climatice. Pentru a atinge obiectivele din domeniul climei și energiei, instrumentele financiare inovatoare trebuie să mobilizeze finanțarea din surse private către investiții care, altfel, nu ar putea fi realizate.

Bruxelles, 25 martie 2014

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Henri MALOSSE