



DIRECȚIA GENERALĂ POLITICI INTERNE
DEPARTAMENTUL TEMATIC B: POLITICI STRUCTURALE ȘI DE
COEZIUNE

DEZVOLTARE REGIONALĂ

Politica regională și schimbările climatice

STUDIU

Prezentul document a fost solicitat de Comisia pentru dezvoltare regională a Parlamentului European.

AUTOR

CSIL, Centrul pentru studii industriale (Italia)

ADMINISTRATOR RESPONSABIL

Ms Ivana KATSAROVA
Policy Department Structural and Cohesion Policies
European Parliament
B-1047 Brussels
E-mail: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

VERSIUNI LINGVISTICE

Original: EN
Traduceri: DE, FR

DESPRE REDACTOR

Pentru a contacta Departamentul tematic sau pentru a vă abona la buletinul informativ lunar al acestuia, vă rugăm să scrieți la adresa: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Manuscris terminat în iunie 2009.
Bruxelles, © Parlamentul European, 2009.

Prezentul document este accesibil la următoarea adresă de internet:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

DECLINAREA RESPONSABILITĂȚII

Responsabilitatea pentru opiniile exprimate în prezentul document îi revine în exclusivitate autorului, iar acestea nu reprezintă obligatoriu poziția oficială a Parlamentului European.

Este autorizată reproducerea și traducerea în scopuri necomerciale, cu condiția să fie precizată sursa, să fie informat în prealabil editorul și să fie trimis un exemplar acestuia.



DIRECȚIA GENERALĂ POLITICI INTERNE
DEPARTAMENTUL TEMATIC B: POLITICI STRUCTURALE ȘI DE
COEZIUNE

DEZVOLTARE REGIONALĂ

Politica regională și schimbările
climatice

STUDIU

Sumar

Scopul acestui studiu este să ofere o analiză concisă a contribuției potențiale a politicii de coeziune a UE la combaterea schimbărilor climatice. Pe baza unor probe calitative și cantitative secundare (în special bugetul pentru Fondurile structurale ale UE în perioada 2000-2006 și 2007-2013) și pe baza probelor calitative primare (două studii de caz în Italia și Finlanda), studiul subliniază progresele mari realizate în privința utilizării Fondurilor structurale în vederea combaterii schimbărilor climatice. Se propun recomandări pentru a consolida contribuția Fondurilor structurale în acest domeniu.

REZUMAT

Context

Schimbările climatice au devenit o prioritate fundamentală în lume și pe agendele politicilor UE. Probele științifice și opinia publică sunt de acord că această problemă reprezintă una dintre cele mai mari provocări pentru viitor, nu doar din perspectiva politică, ci și în sfera mai amplă socio-economică. În special, schimbările climatice sunt considerate un instrument pentru stimularea redresării economice și pentru deschiderea drumului tranziției către noi baze ale dezvoltării socio-economice.

UE a preluat inițiativa în acest domeniu, adoptând un program ambițios pe termen lung în vederea reducerii emisiilor de gaze cu efect de sera (GES). În acest context, se preconizează că politica de coeziune a UE va juca un rol important în atingerea obiectivelor stabilite la nivel european, deoarece regiunile sunt afectate de schimbările climatice și, prin urmare, se prevede ca acestea să ia măsuri adecvate la nivelul lor de competențe.

În această privință se așteaptă mult de la politica de coeziune a UE, având în vedere că aceasta a sprijinit sectoare și țări care au fost identificate în trecut ca cele mai importante surse de emisii de GES.

Obiectiv

Scopul acestui studiu este să ofere o analiză profundă a contribuției potențiale a politicii de coeziune a UE la combaterea schimbărilor climatice. Cele două obiective aferente sunt:

- să prezinte o imagine exactă a principalelor abordări, strategii și măsuri și instrumente specifice adoptate pentru combaterea schimbărilor climatice, atât în perioada de programare 2000-2006, cât și în perioada de programare 2007-2013;
- să evalueze potențialul de ameliorare a contribuției politicii de coeziune a UE la combaterea schimbărilor climatice și să furnizeze o serie de recomandări operaționale.

Metodologie

Metodologia mobilizată pentru realizarea studiului cuprinde o abordare tripartită:

- în primul rând, studiul examinează probele privind schimbările climatice și măsurile politice adoptate la nivelul UE și la nivel mondial pe baza probelor secundare;
- în al doilea rând, raportul utilizează datele statistice referitoare la bugetele fondurilor structurale, atât în perioada de programare 2000-2006, cât și în perioada de programare 2007-2013; scopul este identificarea principalelor caracteristici ale măsurilor cuprinse în programele fondurilor structurale care combat schimbările climatice (care sunt domeniile din cadrul politicii cărora li se acordă prioritate, care sunt statele membre și regiunile cele mai active);
- în cele din urmă, două studii de caz au fost realizate în două state membre, Finlanda și Italia, considerate a fi reprezentative pentru provocările create de schimbările climatice și pentru măsurile politice adoptate.

Concluzii

Există destule probe științifice din diferite surse referitoare la schimbarea climei planetei și un oarecare consens privind ideea că această tendință este provocată de acțiunile umane. Principala cauză a schimbărilor climatice este identificată ca fiind emisiile de gaze cu efect de seră. Cele cinci țări cu cele mai mari emisii de gaze cu efect de seră din UE-27 erau

toate state membre ale UE-15: Germania, Regatul Unit, Italia, Franța și Spania. Producția de energie publică și transportul rutier sunt cele două activități responsabile pentru cele mai mari cote de emisii de gaze cu efect de seră (80% și respectiv 21%) din totalul emisiilor din UE-15. GES nu sunt singurele efecte ale schimbărilor climatice, riscurile naturale sunt, de asemenea, relevante. Vulnerabilitatea europeană la riscurile naturale tinde să scadă de la est la vest ca urmare a unei capacități mai reduse de reacție, legată de un PIB *per capita* mai scăzut.

O serie de inițiative politice foarte ambițioase au fost promovate la nivelul UE pentru a face față riscurilor schimbărilor climatice. În centrul acestor inițiative este angajamentul UE de a realiza reduceri drastice a emisiilor de gaze cu efect de seră și de a transforma economia europeană într-un sistem foarte eficient din punct de vedere energetic și cu emisii reduse de dioxid de carbon, care a culminat cu pachetul de măsuri din ianuarie 2008 care stabilește unele dintre cele mai ambițioase obiective climatice și energetice. Se stabilesc sisteme de plafonare și comercializare bazate pe reducerea cotelor prevăzută în protocolul de la Kyoto. Totuși principalul neajuns al acestor sisteme este faptul că nu se prevăd sancțiuni pentru cei care nu respectă angajamentele obligatorii din punct de vedere juridic.

Regiunile europene sunt afectate în mod deosebit de schimbările climatice. Acestea au efecte directe și indirecte care sunt diferențiate în funcție de regiune și care ar trebui avute în vedere la definirea viitorului politicii de coeziune a UE.

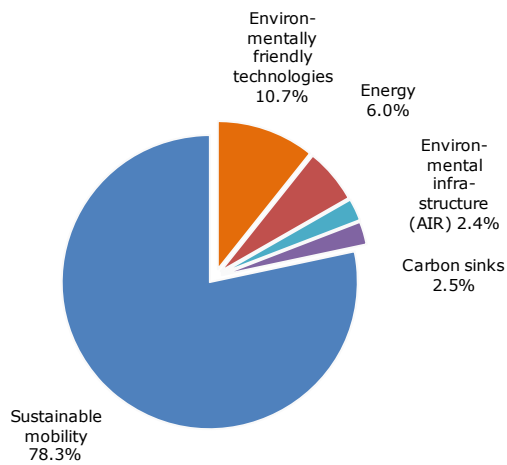
Politica de coeziune ar trebui să joace un rol esențial în sprijinirea atingerii obiectivelor energetice și climatice ale UE. De fapt, majoritatea sectoarelor care sunt surse potențiale importante de GES sunt, de asemenea, sectoare în care politica de coeziune a UE intervine în mod tradițional (transport, construcții, servicii, întreprinderi mici și mijlocii, agricultură și gestionarea deșeurilor), iar principalii beneficiari ai politicii de coeziune reprezintă și cele mai importante surse de emisii de GES (țările care au primit cele mai mari fonduri structurale și de coeziune *per capita*, Spania, Portugalia, Grecia și Irlanda, sunt cele care au înregistrat cea mai mare creștere de emisii de gaze cu efect de seră din întreaga UE).

Un capitol întreg al raportului este dedicat unei analize a cheltuielilor din cadrul fondurilor structurale mobilizate pentru a combate schimbările climatice în perioadele de programare 2000-2006 și 2007-2013. S-a constatat că în perioada 2000-2006, statele membre (UE-25) au alocat aproximativ 14 miliarde EUR (6,4% din suma totală a fondurilor structurale) pentru măsuri aferente schimbărilor climatice. În ceea ce privește perioada 2007-2013, scenariul se schimbă în mod radical, având în vedere că Uniunea Europeană a planificat să investească aproximativ 51 miliarde euro (aproximativ 15% din totalul fondurilor structurale) în măsuri pentru atingerea obiectivelor climatice ale UE și pentru crearea unei economii cu emisii reduse de dioxid de carbon. Polonia (cu mai mult de 10 miliarde EUR), Italia și Spania sunt țările care beneficiază, în termeni absoluți, de cele mai mari sume din cadrul fondurilor structurale pentru combaterea schimbărilor climatice, în timp ce la o analiză a cheltuielilor în termeni relativi țările care ocupă primele poziții sunt Grecia (23,7%), Ungaria (19,8%) și Slovenia (19,5%).

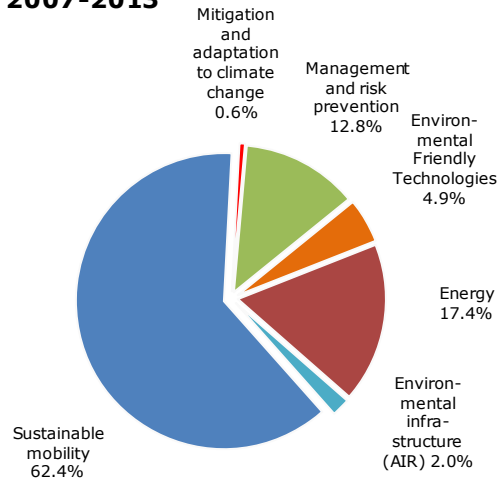
Cheltuielile au fost analizate și în funcție de domeniile politice. Domeniile de intervenție considerate relevante pentru abordarea schimbărilor climatice sunt: tehnologiile nepoluante, energia, infrastructurile de mediu, rezervoarele de carbon, mobilitatea durabilă, diminuarea schimbărilor climatice și adaptarea la acestea, precum și gestionarea și prevenirea riscurilor.

Compoziția fondurilor structurale în funcție de domeniul politic, 2000-2006 și 2007-2013

2000-2006



2007-2013



Sursa: rezultatul prelucrării de către autori a datelor oferite de DG Regio

2006-2013

Mobilitate durabilă 78,3%
 Tehnologii nepoluante 10,7%
 Energie 6%
 Infrastructuri de mediu (aer) 2,4%
 Rezervoare de carbon 2,5%

2007-2013

Mobilitate durabilă 62,4%
 Diminuarea efectelor schimbărilor climatice și adaptarea la acestea 0,6%
 Gestionarea și prevenirea riscurilor 12,8%
 Tehnologii nepoluante 4,9%
 Energie 17,4%
 Infrastructuri de mediu (aer) 2,0%

Astfel cum se arată în graficul de mai sus, „mobilitatea durabilă” este domeniul care absoarbe cea mai mare parte a resurselor în ambele perioade de programare. Din totalul resurselor investite pentru combaterea schimbărilor climatice în perioada bugetară 2000-2006, 78% au fost dedicate consolidării mobilității durabile, 11% tehnologiilor nepoluante, 6% eficienței energetice și energiilor regenerabile, 3% măsurilor privind rezervoarele de carbon (cum ar fi reîmpăduririle) și 2% realizării de infrastructuri de mediu (aer). În actuala perioadă de programare procentajele respective sunt: 62,4% mobilitate durabilă, 17,4% energii regenerabile și eficiență energetică, 12,8% gestionarea și prevenirea riscurilor, 5% asistență pentru IMM-uri pentru promovarea produselor și proceselor de producție nepoluante și aproximativ 2% pentru infrastructuri de mediu legate de poluarea aerului.

Totuși, intervențiile fondurilor structurale pot avea efecte amestecate asupra schimbărilor climatice. Unele dintre investițiile sprijinite cel mai des în cadrul politicii de coeziune privesc, de fapt, infrastructurile cu emisii mari. Domeniile de intervenție în această categorie sunt: drumurile, autostrăzile, aeroporturile, electricitatea, gazul, carburanți și combustibilii solizi. Analiza bugetului fondurilor structurale în aceste domenii subliniază faptul că în perioada 2000-2006 proporția acestor măsuri a fost mai mare decât cea pentru măsurile pentru protecția climei (9,1% față de 6,5%), în timp ce în noua perioadă se întâmplă contrariul (12,9% față de 14,9%). Este clar că sprijinirea acestor infrastructuri (deși acestea sunt probabil necesare pentru dezvoltarea regiunii) crește riscul unei blocări pentru mulți ani în sisteme de infrastructuri tradiționale, cu emisii ridicate. Alternative la aceste opțiuni și măsuri de diminuare ar trebui avute în vedere atunci când sunt fezabile.

Pentru a analiza contribuția potențială a fondurilor structurale la reducerea (sau din contră la creșterea) emisiilor de GES a fost realizată o simplă analiză de corelare între bugetul fondurilor structurale privind măsurile climatice (fără a le include pe cele dăunătoare climei) și emisiile de GES. Nu a fost descoperită nicio corelare și aceasta sugerează faptul că, deși este o sursă importantă de finanțare, numai fondurile structurale nu pot influența în mod semnificativ tendințele principale ale schimbărilor climatice. În același timp acest fapt arată că unele dintre statele membre iau decizii politice care nu respectă întotdeauna obiectivele stabilite prin acordul de la Kyoto (uneori chiar contribuie la mărirea emisiilor).

În cele din urmă, două studii de caz au fost realizate în Italia și Finlanda pentru a determina modul în care finanțarea din fondurile structurale a abordat problema schimbărilor climatice în două țări reprezentative pentru diferitele provocări create de schimbările climatice și pentru măsurile specifice adoptate. Scopul analizei a fost identificarea mecanismelor specifice de realizare a obiectivelor și sublinierea diferențelor naționale și regionale în legătură cu alegerile politice și cu punerea în aplicare a mecanismelor atunci când se pun în practică inițiative pentru combaterea schimbărilor climatice. Principalele rezultate sunt:

- chiar dacă majoritatea proiectelor finanțate în perioada anterioară ar putea fi clasificate în linii mari mai degrabă la capitolul politica privind mediul decât la capitolul schimbări climatice în sine, acestea au contribuit în mod indirect la reducerea GES (de exemplu prin promovarea producerii și utilizării bioenergiei) și la reducerea efectelor daunelor naturale (prin intervenții pentru reducerea riscurilor hidro-geologice);
- noua generație de programe finanțate prin fondurile structurale sunt dedicate într-un mod mai clar intervențiilor explicite pentru combaterea schimbărilor climatice și se observă o trecere de la politicile tradiționale generale privind mediul (gestionarea apei, eficiența energetică și gestionarea deșeurilor) către intervenții orientate mai exact către combaterea schimbărilor climatice (reducerea emisiilor, prevenirea riscurilor și energii regenerabile);
- regiunile vizate de obiectivul 2 alocă cea mai mare parte a fondurilor pentru a sprijini societățile în inițiativele acestora din domeniul cercetării și inovației privind produse și procese de producție mai durabile și tehnologii nepoluante, în timp ce în regiunile vizate de obiectivul 1 investițiile în infrastructură (în special mobilitatea durabilă) sunt încă semnificative din punct de vedere financiar;
- de asemenea, s-au înregistrat progrese în privința utilizării indicatorilor de monitorizare pentru raportarea obiectivelor referitoare la reducerea CO₂, a proceselor de selectare a proiectelor care verifică aportul la politicile privind mediul și a utilizării metodelor specifice de evaluare, cum ar fi evaluarea strategică de mediu.

Concluzii și recomandări

- În ciuda unui larg consens asupra ideii că schimbarea climei nu este doar urmarea variabilității naturale, ci și urmarea activităților umane, lipsa acțiunii și întârzierile în combaterea acestor schimbări sunt reale, costisitoare și variază în funcție de sector și de țară.
- Germania, Regatul Unit, Italia, Franța și Spania emit mai mult de 60% din emisiile de gaze cu efect de seră ale UE-27, energia publică și transportul rutier fiind principalele cauze ale acestora.
- Proiectele de cercetare arată că vulnerabilitatea europeană tinde să scadă de la est la vest ca urmare a unei capacități mai mari de reacție a UE-15.

- Politica de coeziune oferă o serie largă de instrumente economiilor locale și regionale pentru a face față provocărilor schimbărilor climatice. Cu toate acestea, măsurile care dăunează climei au absorbit un procentaj mai mare din resursele financiare în perioada 2000-2006 decât măsurile care contribuie la protecția climei.
- În noua perioadă de programare sensibilizarea politică asupra schimbărilor climatice a crescut, iar programele operaționale finanțate au în vedere intervențiile în domeniile eficienței energetice și mobilității durabile, precum și al sprijinirii societăților în moduri mai directe și integrate, confirmând faptul că noua generație de programe finanțate din fondurile structurale sunt orientate mai clar către intervenții explicite pentru combaterea schimbărilor climatice.
- Regiunile vizate de obiectivul 2 alocă cea mai mare parte a fondurilor pentru a sprijini societățile în inițiativele acestora din domeniul cercetării și inovației privind produse și procese de producție mai durabile, în timp ce regiunile vizate de obiectivul 1 investesc mai mult în infrastructură.

Raportul se încheie cu o serie de recomandări:

- UE ar trebui să se angajeze la acțiuni mai radicale și mai consecvente pentru atingerea obiectivelor acordului de la Kyoto:
 - În toate propunerile legislative care vizează reducerea emisiilor de GES (începând cu Sistemul de comercializare a drepturilor de emisie și cu directiva privind repartizarea eforturilor) ar trebui introduse sancțiuni pentru statele membre care nu își respectă cota de emisii. Veniturile din sancțiunile aplicate statelor membre care nu își respectă cota ar putea fi folosite pentru măsuri în sprijinul adaptării la schimbările climatice și a diminuării efectelor acestora;
 - făcând din schimbările climatice o prioritate a intervențiilor sale și, în același timp, evitând sprijinirea intervențiilor care au ca urmare emisii ridicate, dacă există alternative. Ar trebui stabilite și convenite obiective în fiecare domeniu de politici și ar trebui puse în aplicare metodologii de evaluare corespunzătoare pentru a verifica dacă intervențiile și proiectele specifice sunt în concordanță cu acest obiectiv copleșitor.
- Cu privire la politica de coeziune, Comisia ar trebui:
 - să angajeze mai ferm programele politicii de coeziune pentru promovarea, în rândul beneficiarilor acestora, a trecerii către sisteme economice cu emisii reduse de carbon și eficiente din punct de vedere energetic prin alocarea a cel puțin 30% din bugetul total al fondurilor structurale măsurilor referitoare la schimbările climatice în perioada 2014-2021 și prin integrarea acestor măsuri în toate intervențiile sale. Aceasta înseamnă că orice investiție care beneficiază de finanțare din politica de coeziune, în orice sector, ar trebui evaluată pentru a analiza contribuția sa la diminuarea efectelor schimbărilor climatice și adaptarea la acestea;
 - să solicite instrumente mai adecvate și specifice (cum ar fi protecția climatică, examinarea prealabilă pentru depistarea proiectelor potențial riscante, etc.) pentru evaluarea impactului produs asupra schimbărilor climatice de intervențiile sprijinite de fondurile structurale;
 - să sprijine, deja pentru perioada 2007-2013, orientarea economiilor regionale către infrastructuri cu emisii reduse de dioxid de carbon prin exercitarea de presiuni asupra autorităților de gestionare în vederea selectării de către acestea numai a proiectelor care protejează clima în vederea atingerii obiectivelor stabilite în prealabil.

- Statele membre ar trebui:
 - să adopte planuri strategice cuprinzătoare pe termen lung pentru a oferi un cadru legislativ corespunzător în vederea atingerii obiectivelor acordului de la Kyoto. Să monitorizeze și să evalueze în mod corespunzător rezultatele politicilor în privința reducerii emisiilor și ar trebui să fie stimulați actorii locali (societăți private, primării și asociații de întreprinderi) pentru a investi mai mult în acest domeniu;
 - să promoveze utilizarea resurselor politicii de coeziune pentru eficiență energetică, mobilitate durabilă, diminuarea efectelor schimbărilor climatice și adaptarea la acestea, evitând, în același timp, să investească în măsuri care au ca urmare emisii ridicate, dacă există alternative fezabile mai ecologice. Chiar dacă fondurile structurale nu pot influența în mod semnificativ reducerea emisiilor naționale de GES, acestea pot totuși produce efecte de pârghie financiare și politice utile pentru punerea în aplicare a intervențiilor care facilitează trecerea sistemelor economice la modele economice cu emisii reduse de dioxid de carbon și de altă natură;
 - să sprijine activitățile de cercetare și asistență tehnică promovate la nivel regional pentru a ajuta factorii de decizie responsabili pentru măsurile din cadrul politicii de coeziune să aplice strategii inovatoare în vederea combaterii schimbărilor climatice. Să sprijine în continuare la nivel local cunoștințele științifice și capacitatea tehnică legate de măsurile climatice.
- Autoritățile de gestionare a programelor din cadrul fondurilor structurale ar trebui:
 - să investească resursele fondurilor structurale în măsuri conforme cu strategiile naționale pe termen lung. Să aibă posibilitatea de a decide aplicarea de sancțiuni celor care nu contribuie la atingerea acestor obiective. Măsuri pilot în această direcție ar putea fi puse în aplicare în cadrul intervențiilor politicii de coeziune, în lumina exercițiului rezervei de performanță¹ care a fost introdus în perioada de programare 2000-2006;
 - să fie mai informate și mai sensibile la tehnicile specifice de evaluare și la practicile de punere în aplicare a politicilor pentru schimbările climatice care sunt bine dezvoltate în diferite domenii, facilitând astfel îmbogățirea reciprocă a sectoarelor, creând și promovând, în același timp, propriile intervenții la nivel local;
 - să elaboreze o strategie adecvată pentru gradul lor specific de vulnerabilitate, prin schimbul de bune practici cu regiuni care se confruntă cu aceleași provocări. Ar trebui să fie conștiente că trăsăturile specifice teritoriale la nivel subregional contează (de exemplu regiunile de coastă au nevoi complet diferite față de zonele din interior);
 - să promoveze un sistem de monitorizare mai complet, care să cuprindă cel puțin indicatori privind emisiile de GES și CO₂ la nivel regional. Prioritatea orizontală privind mediul ar trebui să fie legată mai explicit de problema schimbărilor climatice, iar obiectivele verificabile referitoare la reducerea emisiilor ar trebui să constituie baza evaluărilor de mediu ale programelor și proiectelor.

¹ În conformitate cu articolul 44 din Regulamentul nr. 1260/1999 fiecare OP (opțiune politică) și DOCUP (document unic de programare) a fost supus unei evaluări intermediare în temeiul unei liste de indicatori de monitorizare care examinează eficiența, gestiunea și implementarea financiară, pentru a verifica dacă obiectivele stabilite ex-ante sunt respectate. Programele care au atins obiectivele au fost răsplătite cu fonduri suplimentare dintr-o rezervă de 4% din bugetul fondurilor structurale nealocate la începutul perioadei. Pentru prima dată a existat o legătură directă între alocarea finanțării parțiale și rezultate.