



Către neutralitatea climatică în UE

Progrese, deficiențe la nivelul politicilor
și oportunități

Sinteză și recomandări

Raport de evaluare 2024



Acest document conține traducerea în română a recomandărilor și rezumatul raportului "[Towards EU climate neutrality. Progress, policy gaps and opportunities](#)" a Consiliului științific consultativ european privind schimbările climatice.

Acest produs a fost tradus folosind serviciile Centrului de traduceri al organismelor UE numai în scopuri de confort. Deși s-au depus toate eforturile pentru a asigura acuratețea și completitudinea, nu putem garanta acest lucru. Prin urmare, nu ar trebui să se bazeze pe el în scopuri legale sau oficiale. Textul original în limba engleză ar trebui considerat versiunea oficială.

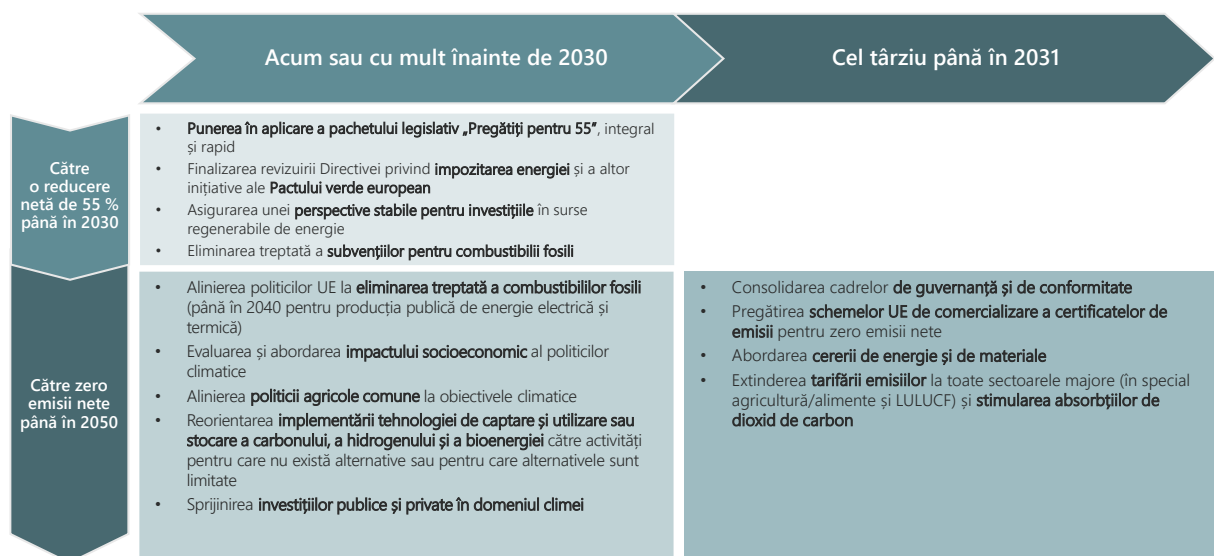
Cuprins

Cuprins	3
Recomandări	4
1. Îndeplinirea obiectivului UE privind clima pentru 2030: punerea în aplicare integrală a pachetului legislativ „Pregătiți pentru 55” și finalizarea inițiativelor pendinte din cadrul Pactului verde european 4	
2. Către neutralitatea climatică până în 2050: remedierea inconsecvențelor și a deficiențelor încă existente la nivelul politicilor.....	6
Rezumat	11
Contextul și obiectivele raportului.....	11
Abordarea analitică	13
1. Îndeplinirea obiectivului UE privind clima pentru 2030: punerea în aplicare integrală a pachetului legislativ „Pregătiți pentru 55”, finalizarea inițiativelor pendinte din cadrul Pactului verde european și remedierea deficiențelor de la nivelul implementării.....	15
2. Către neutralitatea climatică până în 2050: remedierea inconsecvențelor și a deficiențelor încă existente la nivelul politicilor.....	21

Recomandări

Uniunea Europeană (UE) s-a angajat să-și reducă la zero emisiile de gaze cu efect de seră (GES) până cel târziu în 2050, obiectivul ulterior fiind obținerea de emisii nete negative. Pentru a asigura că UE și statele sale membre rămân pe drumul cel bun înspre îndeplinirea obiectivelor climatice, Legea europeană a climei prevede evaluarea periodică a progreselor înregistrate în acest sens, alături de o evaluare a coerenței măsurilor UE și naționale cu obiectivul de neutralitate climatică. Acest proces trebuie fundamentat pe cele mai bune și mai relevante dovezi științifice disponibile, de exemplu pe rapoartele Consiliului științific consultativ european privind schimbările climatice (denumit în continuare „Consiliul consultativ”). Prin prezentul raport, Consiliul consultativ își prezintă recomandările pentru atingerea obiectivelor climatice ale UE, astfel cum sunt prezentate în figura 1 și detaliate mai jos.

Figura 1 Prezentare generală a recomandărilor Consiliului consultativ



Sursa: Consiliul consultativ (2024)

1. Îndeplinirea obiectivului UE privind clima pentru 2030: punerea în aplicare integrală a pachetului legislativ „Pregătiți pentru 55” și finalizarea inițiativelor pendinte din cadrul Pactului verde european

1.1 Punerea în aplicare integrală și rapidă a pachetului legislativ „Pregătiți pentru 55”

Recomandarea-cheie 1 - Statele membre ar trebui să adopte și să pună în aplicare de urgență măsuri naționale care să crească ritmul de reducere a emisiilor și să inverseze în timp util declinul absorbantului de carbon al Uniunii Europene. Dacă va fi necesar, Comisia Europeană ar trebui să ia măsuri de asigurare a respectării normelor, astfel încât planurile naționale actualizate privind energia și clima (PNEC) ale statelor membre să respecte pe deplin cerințele stabilite în Regulamentul privind guvernarea.

UE și-a redus substanțial emisiile nete de gaze cu efect de seră începând din 2005. Totuși, ritmul reducerilor trebuie să accelereze considerabil (mai mult decât dublu față de rata medie din perioada 2005-2022) pentru ca UE să-și atingă obiectivul pentru 2030 (scăderea netă a emisiilor de GES cu cel

puțin 55 % comparativ cu 1990) și să realizeze neutralitatea climatică până în 2050. Sunt necesare eforturi suplimentare în toate sectoarele, în special în cel al exploatării terenurilor, schimbării folosinței terenurilor și silviculturii (LULUCF), în care absorbantul de carbon a scăzut brusc începând din 2015.

Prin Pactul verde european și prin pachetul legislativ „Pregătiți pentru 55”, UE și-a consolidat în mod substanțial politicile climatice cu scopul de a realiza o astfel de accelerare și de a-și atinge obiectivul pentru 2030, ca etapă intermediară pe drumul spre realizarea neutralității climatice.

Atingerea obiectivului pentru 2030 depinde de **punerea în aplicare rapidă, riguroasă și eficace a pachetului legislativ „Pregătiți pentru 55”**, în special la nivel național: elementele centrale ale pachetului – cum ar fi Regulamentul privind partajarea eforturilor (ESR), Regulamentul LULUCF, Directiva privind energia din surse regenerabile (RED III) și Directiva privind eficiența energetică (DEE) – stabilesc obiective generale pentru a căror realizare este nevoie în principal de politici și măsuri naționale ambițioase.

Aceste măsuri ar trebui incluse în planurile naționale privind energia și clima ale statelor membre, care sunt în curs de actualizare. Până în prezent, statele membre nu și-au respectat suficient obligațiile referitoare la PNEC, în ceea ce privește atât procesul, cât și conținutul. Evaluarea de către Comisia Europeană a proiectelor de PNEC actualizate a constatat că ambiția lor colectivă este insuficientă pentru a atinge obiectivele UE pentru 2030. Multe dintre proiectele de actualizări nu cuprindeau suficiente informații sau au fost transmise cu întârziere și nu toate statele membre au instituit dialoguri permanente pe mai multe niveluri, nici nu au organizat consultări publice cu privire la planurile lor.

- PNEC-urile actualizate ale statelor membre, care trebuie prezentate până la 30 iunie 2024, ar trebui să reflecte pe deplin noul cadru legislativ al UE și să demonstreze suficientă ambiție încât să facă posibilă realizarea obiectivelor UE în materie de energie și climă.
- Pentru a avea o șansă de realizare în timp util a reducerilor de emisii necesare, toate statele membre trebuie să adopte și să pună rapid în aplicare măsurile planificate din cadrul PNEC actualizate.
- Comisia Europeană ar trebui să se asigure că PNEC actualizate respectă pe deplin Regulamentul privind guvernanta, în ceea ce privește atât conținutul, cât și procesul pe care se bazează elaborarea și punerea lor în aplicare, și să ia măsuri de asigurare a respectării normelor dacă va fi necesar.

1.2 Finalizarea inițiativelor legislative pendinte din cadrul Pactului verde european

Recomandarea-cheie 2 – Consiliul consultativ recomandă ca UE să adopte inițiativele legislative pendinte menite să sprijine reducerile de emisii necesare. În acest sens, merită menționată în special revizuirea Directivei privind impozitarea energiei (DIE).

- Pentru a contribui la reduceri suplimentare ale emisiilor, legiuitorii UE ar trebui să finalizeze pachetul legislativ „Pregătiți pentru 55” prin adoptarea unei revizuirii ambițioase a Directivei privind impozitarea energiei, care ar alinia impozitarea energiei la obiectivele climatice ale UE. Concret, revizuirea ar trebui să stabilească un nivel mai mare al ratelor minime de impozitare a combustibililor fosili și să elimine scutirile fiscale dăunătoare mediului, cum sunt cele pentru carburanți destinați aviației, transportului maritim și transportului rutier profesionist, ca parte a unei eliminări complete și urgente a subvențiilor pentru combustibilii fosili (vezi recomandarea-cheie 4).
- Există mai multe inițiative care ar putea aduce reduceri de emisii suplimentare, dar care nu au fost încă finalizate. Unele dintre ele au fost lansate sau planificate în cadrul strategiilor sectoriale ale Pactului verde european [de exemplu Strategia „De la fermă la consumator”, Strategia pentru o mobilitate durabilă și inteligentă, Planul de acțiune privind economia circulară din 2020 (PAEC 2)], iar o serie de inițiative au fost introduse după pachetul legislativ „Pregătiți pentru 55” [de exemplu revizuirea normelor de emisie de dioxid de carbon (CO₂) pentru vehiculele grele și Regulamentul privind industria care contribuie la obiectivul zero emisii nete]. Legiuitorii UE ar trebui să încheie

procesul legislativ legat de aceste inițiative, menținând în același timp un nivel ridicat de ambiție în materie de mediu.

Recomandarea-cheie 3 - Atât factorii de decizie politică din UE, cât și cei de la nivel național ar trebui să asigure o perspectivă stabilă pentru investițiile în energia regenerabilă, prin adoptarea actelor legislative pendinte și prin punerea în aplicare a politicilor existente.

- Adoptarea și punerea în aplicare în timp util a reformei pieței energiei electrice, a Regulamentului privind industria care contribuie la obiectivul zero emisii nete și a Regulamentului privind materiile prime critice ar trebui să consolideze semnalele unor investiții pe termen lung menite să sprijine creșterea producției de energie eoliană și solară fotovoltaică. Aceste acte completează planul REPowerEU, RED III, Regulamentul privind rețelele energetice transeuropene (TEN-E) și planul de acțiune al UE pentru rețele, care vizează eliminarea principalelor blocaje în introducerea surselor regenerabile de energie (SRE), cum ar fi rețelele de energie electrică inadecvate și procesul inadecvat de acordare a autorizațiilor administrative. Mecanismele de sprijinire a surselor regenerabile de energie trebuie să fie stabile, să ofere o perspectivă de piață pe termen lung și să găsească un echilibru între SRE cu cel mai mic cost la scară largă și stimularea inovării tehnologice. În acest sens va fi esențială utilizarea mai bună a fondurilor publice, de exemplu prin instrumente de diminuare a riscurilor și prin soluții de finanțare adaptate (vezi recomandarea-cheie 11).

1.3 Eliminarea treptată a subvențiilor pentru combustibilii fosili

Recomandarea principală 4 - Consiliul consultativ recomandă eliminarea urgentă și completă a subvențiilor pentru combustibilii fosili în UE, în conformitate cu angajamentele existente.

- Statele membre ar trebui să elimine urgent și integral subvențiile pentru combustibilii fosili. În conformitate cu Al optulea program de acțiune pentru mediu (PAM 8), ar trebui să stabilească un termen de finalizare pentru eliminarea treptată a acestor subvenții, iar PNEC-urile actualizate ar trebui să includă un plan și un calendar clar pentru realizarea acestui obiectiv.
- Subvențiile pentru combustibilii fosili care au drept scop ajutorarea gospodăriilor vulnerabile trebuie redirecționate către intervenții bine direcționate care să contracareze în mod corespunzător efectele regresive, menținând totodată motivația pentru economisirea energiei și reorientarea către SRE.
- Normele UE care afectează ajutoarele de stat pentru întreprinderi ar trebui să devină mai coerente cu obiectivele climatice ale UE și să se alinieze la Convenția de la Aarhus, în special pentru a proteja accesul publicului la justiție.

2. Către neutralitatea climatică până în 2050: remediarea inconsecvențelor și a deficiențelor încă existente la nivelul politicilor

În ipoteza aplicării rapide și eficiente a Pactului verde european, Consiliul consultativ a identificat oportunități de acțiune suplimentare în materie de politici pentru a ajuta UE să atingă neutralitatea climatică. Recomandările de mai jos vizează în primul rând consolidarea cadrului de politică al UE pentru perioada de după 2030. Unele dintre acțiunile sugerate ar trebui să înceapă însă înainte de această dată pentru a reduce riscul dependenței de carbon și a reduce probabilitatea unor schimbări bruște în economia UE, precum și pentru a ajuta Uniunea să-și depășească obiectivul de reducere a emisiilor cu 55 % până în 2030.

2.1 Eliminarea inconsecvențelor de la nivelul politicilor

Recomandarea-cheie 5 - Cadrul de politică al UE ar trebui să fie pe deplin coerent cu obiectivul de neutralitate climatică și cu eliminarea treptată a combustibililor fosili în UE.

- Legea europeană a climei prevede obligația Comisiei Europene de a verifica dacă toate proiectele de măsuri sau de propuneri legislative sunt coerente cu obiectivele UE privind clima. Au fost efectuate verificări în acest sens cu privire la multe măsuri și propuneri relevante, dar nu cu privire la toate; ar trebui verificate actele delegate și actele de punere în aplicare adoptate în temeiul pachetului legislativ „Pregătiți pentru 55” și al Pactului verde european, precum și alte măsuri, cum ar fi comunicările și deciziile în materie de ajutoare de stat care prezintă relevanță pentru climă.
- Politicile UE ar trebui aliniate mai bine la obiectivul neutralității climatice până în 2050, în special în domeniul infrastructurii energetice și în cel al piețelor energetice (de exemplu, TEN-E și cadrul pieței interne a energiei), în cel al finanțării (de exemplu, taxonomia UE), în cel al emisiilor industriale (de exemplu, Directiva privind emisiile industriale) și în cel al concurenței (de exemplu, normele privind ajutoarele de stat).
- Practicile din cadrul de politică al UE, cum ar fi elaborarea de scenarii pentru planificarea și dezvoltarea infrastructurii energetice transfrontaliere, ar trebui să fie coerente cu traiectoriile propuse de UE către neutralitatea climatică. Potrivit acestora, consumul de combustibili fosili scade puternic și este aproape complet eliminat din producția publică de energie electrică și termică a UE până în 2040.
- Folosirea hidrogenului și a tehnologiilor de captare a carbonului nu trebuie să ducă la dependență față de infrastructura de gaze fosile (vezi recomandarea-cheie 10).

2.2 Îmbunătățirea în continuare a politicilor existente

Recomandarea-cheie 6 - Consiliul consultativ recomandă consolidarea cadrelor UE de guvernare și de conformitate în domeniul climei.

- Viitoarele revizuri ale Regulamentului privind guvernarea și ale Legii europene a climei reprezintă ocazia de a îmbunătăți cadrul de guvernare existent pentru acțiunile întreprinse în UE în domeniul climei. În acest sens, strategiile naționale pe termen lung (SNTL) ar trebui să facă obiectul unui proces de revizuire iterativ (la fel ca procesul parcurs în prezent de variantele intermediare și finale ale PNEC), iar legătura dintre SNTL și PNEC ar trebui să devină mai strânsă. Ar trebui consolidată cerința de a institui dialoguri permanente pe mai multe niveluri pe tema energiei și a climei și ar trebui să fie obligatorie înființarea de organisme naționale consultative în domeniul climei.
- De asemenea, UE ar trebui să aibă în vedere mecanisme de conformitate mai eficiente, în special în ceea ce privește obligațiile statelor membre de a reduce emisiile în sectoare care nu fac parte din schema UE de comercializare a certificatelor de emisii pentru instalațiile staționare și aviație (EU ETS), în temeiul Regulamentului privind partajarea eforturilor și al Regulamentului LULUCF.

Recomandarea cheie 7 – Cele două scheme ale UE de comercializare a certificatelor de emisii trebuie pregătite pentru zero emisii nete.

- Trebuie clarificat cât mai rapid modul în care va funcționa EU ETS atunci când plafonul pentru emisiile instalațiilor staționare se va apropia de zero sau va ajunge la zero, inclusiv rolul potențial al absorbțiilor de dioxid de carbon. De asemenea, UE ar trebui să realizeze alternative la alocarea cu titlu gratuit, pentru a contracara riscul de relocare a emisiilor de dioxid de carbon în sectoarele care nu fac încă obiectul mecanismului de ajustare a carbonului la frontieră (CBAM), în special pe măsură ce plafonul scade spre zero.

- Primii ani de funcționare a schemei UE de comercializare a certificatelor de emisii pentru clădiri, transport rutier și alte sectoare (EU ETS 2) ar trebui să ajute la fundamentarea viitoarelor ajustări și opțiuni de proiectare. După 2030, schema ar trebui să-și propună transmiterea unui semnal referitor la prețul carbonului suficient de puternic încât să impulsioneze reducerea emisiilor în conformitate cu obiectivul UE de atingere a neutralității climatice, precum și realizarea unei convergențe din ce în ce mai mari a prețului carbonului între cele două scheme de comercializare a certificatelor de emisii. Acest lucru ar trebui însoțit de măsuri bine gândite și cu țintă clară care să contracareze efectele socioeconomice negative, pe baza unei analize minuțioase a efectelor preconizate (vezi recomandarea-cheie 8).

Recomandarea-cheie 8 - Pentru a asigura o tranziție justă și o punere în aplicare eficace, politicile UE ar trebui să se bazeze pe evaluări sistematice ale impactului și pe evaluări *ex post* ale aspectelor socioeconomice ale politicilor și măsurilor privind clima în contexte specifice.

- Efectuarea unor evaluări ale impactului și a unor evaluări *ex post* mai sistematice și mai specifice contextului (de exemplu, unele care să aibă în vedere nevoile locale și naționale) ar trebui să contribuie la consolidarea sinergiilor dintre politicile sociale și climatice ale UE și la îmbunătățirea modului în care sunt prezentate politicile privind clima. Totodată, ele ar trebui să contribuie la conceperea unor măsuri compensatorii cum sunt Fondul social pentru climă și Fondul pentru o tranziție justă. Evaluările ar trebui să fie transparente și să includă consultări publice. Prin informarea și implicarea cetățenilor și a altor părți interesate, consultările pot spori sprijinul public pentru politicile și măsurile legate de climă.

Recomandarea-cheie 9 – Consiliul consultativ recomandă oferirea unor stimulente mai puternice pentru acțiunile în domeniul climei întreprinse în sectorul agricol și în sistemul alimentar, inclusiv prin viitoarea revizuire a politicii agricole comune (PAC).

- PAC ar trebui să fie aliniată mai bine la obiectivele climatice ale UE. Aceasta ar putea presupune (i) un obiectiv de sine stătător privind reducerea emisiilor, (ii) trecerea la bune practici obligatorii care să ajute la scăderea cantităților de metan (CH₄) și protoxid de azot (N₂O) și la creșterea conținutului de carbon din sol și (iii) redirectionarea sprijinului PAC de la practicile agricole cu emisii mari, de exemplu producția animalieră, către produse cu emisii mai scăzute, absorbții ale dioxidului de carbon, servicii de mediu și diversificare economică.
- În paralel, UE ar trebui să consolideze măsurile de încurajare a unei alimentații mai sănătoase, bazate mai mult pe plante, și să elaboreze o strategie de tranziție justă către un sistem alimentar coerent cu neutralitatea climatică.
- UE ar trebui să înceapă deja pregătirile în vederea extinderii regimului UE de tarifare a emisiilor la sectoarele agricol/alimentar și LULUCF, cu scopul de a impulsiunea continuarea acțiunilor climatice în aceste domenii (vezi recomandarea-cheie 13).
- Acțiunile recomandate (reformarea PAC, introducerea tarifelor pentru emisii și consolidarea măsurilor de încurajare a unor regimuri alimentare mai sănătoase și mai durabile) ar trebui urmărite în paralel și în mod coerent, pentru a nu transmite semnale politice contradictorii. Această abordare ar fi consecventă cu cea practică de UE în alte sectoare, unde tarifarea carbonului este combinată cu alte instrumente de politică, cum ar fi standardele minime de performanță și subvențiile.

Recomandarea-cheie 10 - Implementarea tehnologiei de captare și utilizare/stocare a carbonului (CUC/CSC), a tehnologiei hidrogenului și a bioenergiei ar trebui orientată către activități pentru care nu există opțiuni alternative de atenuare sau pentru care astfel de opțiuni sunt limitate.

- CUC/CSC, electrificarea indirectă prin utilizarea hidrogenului și utilizarea bioenergiei sunt mai puțin eficiente sau prezintă riscuri de durabilitate mai mari față de alte modalități de atenuare, cum ar fi

îmbunătățirea eficienței energetice și electrificarea directă. Politicile UE de sprijinire a CUC/CSC, a hidrogenului și a bioenergiei ar trebui să se orienteze mai bine către aplicații pentru care nu există alte opțiuni de atenuare sau pentru care astfel de opțiuni sunt foarte limitate.

Recomandarea-cheie 11 - UE ar trebui să ia măsuri politice suplimentare pentru a impulsiona creșterea necesară a investițiilor publice și private în atenuarea schimbărilor climatice.

- Ar trebui îmbunătățită metodologia de raportare prevăzută de cadrul financiar multianual (CFM) (adică bugetul UE pe 7 ani) pentru a urmări cu mai multă precizie cheltuielile UE care contribuie la acțiunile climatice și a identifica cheltuielile direcționate către activități potențial dăunătoare.
- UE ar trebui să aibă în vedere continuarea abordării comune a datoriei din cadrul actualului Mecanism de redresare și reziliență (MRR) inclusiv după 2026, pentru a oferi mai multă certitudine investitorilor și pentru a stimula investițiile publice ale UE în acțiuni climatice.
- Pentru a stimula investițiile private, este necesar să crească oferta de proiecte de atenuare a schimbărilor climatice eligibile pentru finanțare. În acest scop, politicile ar trebui să abordeze riscurile specifice tehnologiei și finanțarea insuficientă prin accelerarea acordării autorizațiilor, eliminarea incertitudinilor normative și oferirea de stimulente și soluții financiare adaptate în cazul în care investițiile nu sunt încă profitabile având în vedere traiectoria actuală a prețului carbonului.

2.3 Elaborarea de noi politici

Recomandarea-cheie 12 - Consiliul consultativ recomandă urmărirea unor scăderi mai ambițioase ale cererii de energie și de materiale, prin politici noi și consolidate.

- Politicile UE ar trebui să impulsioneze mai energic reducerea cererii de energie și de materiale (la nivelul mobilității, al locuințelor, al utilizării materialelor și al alimentației), atât prin îmbunătățirea eficienței, cât și prin schimbări de comportament. Pentru ca acest lucru să devină realitate, politicile ar trebui să instituie structuri și să introducă la nivelul utilizării finale inovații care să confere o mai mare calitate, accesibilitate și comoditate produselor și serviciilor cu emisii mai mici. Strategiile sectoriale ale Pactului verde european prevăd mai multe inițiative care ar putea contribui la acest lucru (de exemplu, un cadru legislativ privind sistemele alimentare durabile, un regulament privind infrastructura feroviară și revizuirea Directivei privind transporturile combinate, cerințe obligatorii privind achizițiile publice verzi), însă acestea nu au fost încă propuse/adoptate (vezi recomandarea-cheie 2).

Recomandarea-cheie 13 - Consiliul consultativ recomandă extinderea regimului UE de tarificare a gazelor cu efect de seră la toate sectoarele majore (inclusiv agricultură/alimente, LULUCF și operațiunile din amonte care utilizează combustibili fosili), precum și oferirea de stimulente la nivelul UE pentru absorbțiile de dioxid de carbon.

- UE ar trebui să înceapă deja pregătirile în vederea introducerii unor instrumente de tarificare în sectoarele agricol/alimentar și LULUCF, cu scopul de a impulsiona reducerea emisiilor și absorbțiile de dioxid de carbon. Aceste instrumente ar trebui să reflecte caracteristicile specifice ale acestor sectoare, de exemplu complexitatea tehnică a măsurării emisiilor și absorbțiilor, alături de asocierea lor cu acțiunile de amenajare a teritoriului și de atenuare a schimbărilor climatice, persistența diferită a diverselor tipuri de absorbții naturale și riscul de relocare internațională a emisiilor. Impactul lor – în special asupra fermelor mici și a fermelor din regiuni vulnerabile – ar trebui evaluat *ex ante*, iar efectele economice, sociale și de mediu potențial negative ar trebui combătute pentru a se asigura o tranziție justă și echitabilă. Acest lucru ar putea fi realizat în moduri diferite, care să abordeze direct problemele în cauză. Bugetul PAC sau veniturile provenite din mecanismele de tarificare respective ar putea fi utilizate pentru a finanța măsuri de redistribuire și pentru a sprijini eforturile

de atenuare a schimbărilor climatice și de adaptare la acestea. Cadrul UE de certificare a absorbțiilor de dioxid de carbon, aflat în curs de elaborare, ar putea servi drept prim pas către un sistem riguros de monitorizare, raportare și verificare pentru astfel de instrumente.

- UE ar trebui să abordeze problema emisiilor din amonte rezultate din extracția și manipularea combustibililor fosili, atât a celor interni, cât și a celor importați. Pe baza Regulamentului privind metanul, Uniunea ar trebui să ia în considerare extinderea schemei sale de comercializare a certificatelor de emisii la emisiile fugitive provenite din exploatarea internă a combustibililor fosili și, în paralel, să introducă un mecanism de ajustare la frontieră pentru emisiile de GES din amonte provenite din importurile de combustibili fosili. Tarifarea emisiilor generate în amonte prin utilizarea combustibililor fosili ar contribui, de asemenea, la atât de necesara eliminare treptată a combustibililor fosili în UE (vezi recomandarea-cheie 5).

Rezumat

Contextul și obiectivele raportului

În conformitate cu Legea europeană a climei, UE trebuie să urmărească în mod regulat progresele înregistrate în vederea atingerii obiectivelor sale în materie de climă și să evalueze dacă politicile sale sunt coerente cu realizarea acestor obiective.

Acordul de la Paris stabilește obiectivul de a consolida răspunsul global la amenințarea reprezentată de schimbările climatice prin menținerea încălzirii globale la un nivel cu mult sub pragul de 2 °C și prin continuarea eforturilor de limitare a acesteia la 1,5 °C față de nivelurile preindustriale. Pentru a contribui la acest obiectiv, UE și-a asumat angajamentul juridic, în temeiul Legii europene a climei, să-și reducă la zero emisiile nete de GES până cel târziu în 2050, urmărind să obțină ulterior un bilanț negativ al emisiilor. De asemenea, legea stabilește ca obiectiv intermediar reducerea emisiilor nete de GES, până în 2030, cu cel puțin 55 % față de nivelurile din 1990.

La 12 decembrie 2023, la a 28-a Conferință a părților în cadrul CCONUSC de la Dubai a fost încheiată o evaluare cuprinzătoare a progreselor înregistrate de comunitatea mondială în direcția îndeplinirii obiectivelor Acordului de la Paris – primul astfel de bilanț la nivel mondial. Rezultatul acestui proces a fost un apel la acțiune accelerată, recunoscându-se necesitatea unor reduceri profunde, rapide și susținute a emisiilor, în concordanță cu parcursurile către o valoare de maximum 1,5 °C. În mod similar, pentru a se asigura că UE rămâne pe drumul cel bun înspre îndeplinirea obiectivelor sale climatice, Legea europeană a climei prevede o evaluare periodică a progreselor în direcția obiectivelor legii, inclusiv o evaluare a coerenței măsurilor UE cu aceste obiective.

UE și-a consolidat în mod semnificativ politicile privind clima (în primul rând prin pachetul legislativ „Pregătiți pentru 55”), cu scopul de a-și atinge obiectivul pentru 2030 și de a răspunde noilor provocări generate de un mediu internațional caracterizat de schimbări rapide. Realizarea neutralității climatice până în 2050 va presupune dezvoltarea în continuare a politicilor privind clima.

Pentru a-și atinge obiectivul de reducere cu 55 % până în 2030, în ultimii trei ani UE și-a revizuit semnificativ cadrul de politică privind clima, în principal prin pachetul legislativ „Pregătiți pentru 55”. În plus, Comisia Europeană a lansat mai multe strategii și acțiuni sectoriale pentru a realiza reduceri suplimentare ale emisiilor de GES. Printre ele se numără Strategia pentru o mobilitate durabilă și inteligentă, Strategia „De la fermă la consumator”, strategiile privind biodiversitatea și pădurile, precum și PAEC 2.

În paralel, mai multe evoluții survenite în contextul socioeconomic și geopolitic în care UE își urmărește obiectivele climatice au oferit argumente solide pentru accelerarea tranziției, reducerea dependenței UE de importul de combustibili fosili și consolidarea poziției sale pentru a beneficia de energia curată și de industriile viitorului:

- Pandemia de COVID-19 din 2020-2021 și criza energetică din 2021-2022, rezultată din războiul de agresiune purtat de Rusia împotriva Ucrainei, au dus la distorsionarea lanțurilor de aprovizionare, la o inflație mare și la acordarea unei atenții sporite securității, inclusiv aprovizionării cu energie și materii prime. Încetinirea economică și măsurile ample de sprijin luate în contextul pandemiei, precum și criza energetică au redus marja de manevră bugetară a statelor membre ale UE. În plus, ratele mai mari ale dobânzii au dus la creșterea costurilor de finanțare.

- Cursa globală către investiții verzi s-a accelerat odată cu Legea privind reducerea inflației din SUA și ca urmare a rivalității strategice cu China, care a dus la o reevaluare a dominației Chinei în sectoare și produse strategice esențiale unde amenință competitivitatea UE și reziliența sa pe termen lung.

Ca răspuns la aceste evoluții, la nivelul UE au fost introduse măsuri menite să consolideze elementele economice și de securitate ale tranziției climatice, de exemplu planul REPowerEU și Planul industrial al Pactului verde. De asemenea, statele membre au pus în aplicare o serie de politici care vor determina tendințele viitoare ale emisiilor de GES în UE.

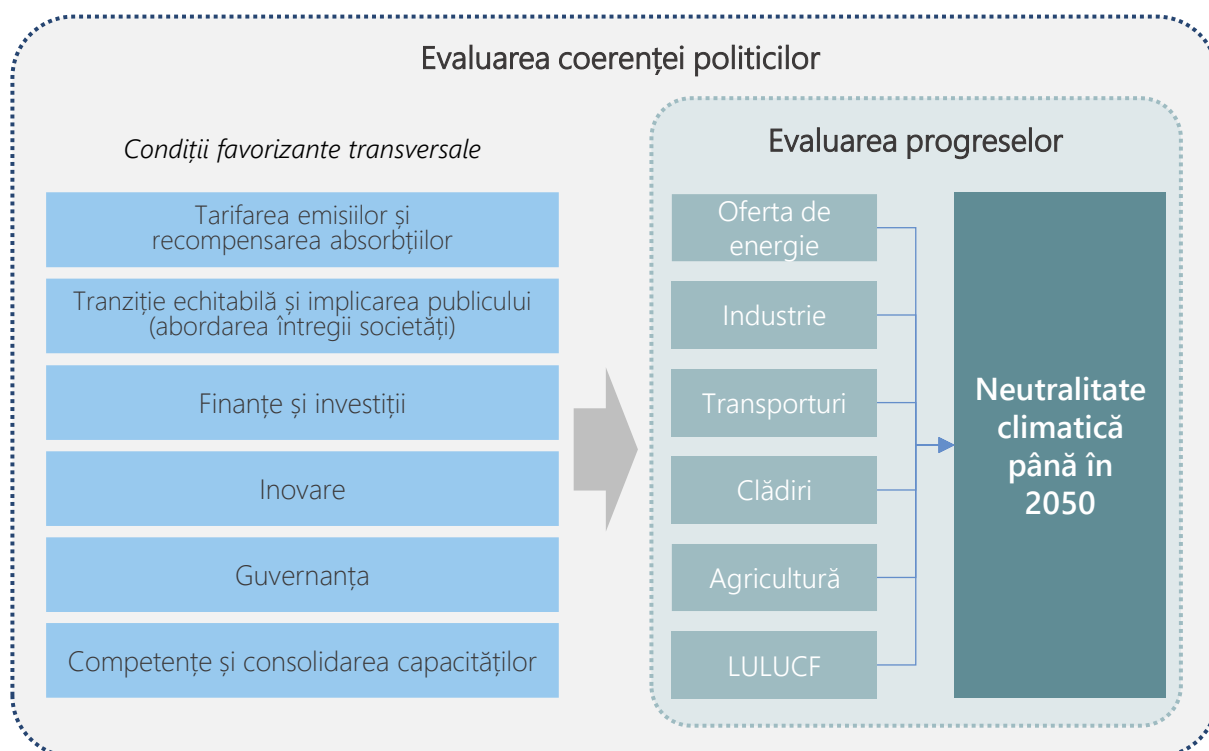
În contextul acestui cadru consolidat al UE privind politicile climatice, prezentul raport își propune să ofere Uniunii consiliere științifică cu privire la măsurile de politică prin care se poate sprijini realizarea neutralității climatice până cel târziu în 2050.

Prin prezentul raport, Consiliul științific consultativ european privind schimbările climatice (denumit în continuare „Consiliul consultativ”) dorește să ofere consiliere responsabililor de eliberarea politicilor UE cu privire la modul în care politicile și măsurile luate de UE se pot „pregăti pentru zero emisii nete”, evidențiind domeniile în care se pot aduce îmbunătățiri și deficiențele cadrului actual. În acest scop, se evaluează progresele înregistrate înspre atingerea obiectivelor UE în materie de climă, precum și coerența politicilor UE cu obiectivul de neutralitate climatică. De asemenea, acolo unde sunt disponibile suficiente dovezi științifice, raportul formulează recomandări privind remedierea acestor deficiențe. În acest fel, Consiliul consultativ își propune să ofere o contribuție independentă la procesul de evaluare stabilit la nivelul UE în temeiul Legii europene a climei, în completarea evaluărilor existente ale Agenției Europene de Mediu [AEM, rapoartele anuale din seria „Tendințe și previziuni” (AEM, 2023p)] și ale Comisiei Europene [Raportul privind progresele înregistrate în domeniul acțiunilor climatice (CE, 2023ax)].

Prezentul raport face parte integrantă din demersul Consiliului consultativ de a oferi consultanță științifică cu privire la măsurile existente și propuse de UE și la coerența lor cu obiectivele climatice ale Uniunii, precum și de a identifica acțiunile și oportunitățile necesare pentru îndeplinirea cu succes a acestor obiective, în conformitate cu mandatul stabilit în Legea europeană a climei (UE, 2021c).

Raportul oferă o primă evaluare generală a progreselor înregistrate și a coerenței politicilor în diferite sectoare (aprovizionare cu energie, industrie, transporturi, clădiri, agricultură și LULUCF) și la nivelul aspectelor transversale (tarifarea emisiilor și recompensarea absorbțiilor, tranziția echitabilă și implicarea publicului, finanțarea și investițiile, inovarea, guvernanta, și competențele și consolidarea capacităților) (vezi figura 2 de mai jos). Toate recomandările includ explicații cu privire la dovezile și motivele pe care se bazează.

Figura 2 Sfera de cuprindere a evaluării progreselor și a coerenței politicilor



Sursa: Consiliul consultativ (2024).

Având în vedere domeniul larg al unei analize care abordează progresele în direcția îndeplinirii obiectivelor climatice în UE, Consiliul consultativ a ales să-și limiteze evaluarea la nivelul UE și nu a inclus o analiză la nivelul specific al statelor membre. Progresul și coerența politicilor cu obiectivele climatice de la nivel național sunt evaluate periodic de Comisia Europeană și de alte părți interesate, cum ar fi organismele naționale consultative în domeniul climei înființate în anumite state membre ⁽¹⁾.

Pe lângă obiectivele de atenuare a schimbărilor climatice, Legea europeană a climei stabilește obligația instituțiilor UE și a statelor membre relevante de a asigura progrese continue în ceea ce privește sporirea capacității de adaptare, consolidarea rezilienței și reducerea vulnerabilității la schimbările climatice. Deși adaptarea la schimbările climatice nu este abordată în mod specific în prezentul raport, Consiliul consultativ subliniază importanța acesteia atât ca problemă critică în sine, cât și datorită sinergiilor potențiale dintre măsurile de adaptare și cele de atenuare.

Abordarea analitică

Pentru fiecare dintre cele șase sectoare vizate de analiză (vezi capitolele 4-9 din raport), Consiliul consultativ a efectuat următoarele două operațiuni principale:

1. evaluarea **progreselor**, bazată pe analiza indicatorilor relevanți și pe compararea lor cu valori de referință orientative;
2. evaluarea **coerenței** politicilor relevante existente sau recent adoptate în fiecare sector cu obiectivele UE în materie de climă, pornită de la progresele evaluate și bazată pe o analiză amănunțită a constatărilor științifice și a concluziilor de dată recentă ale experților.

⁽¹⁾ Legea europeană a climei invită fiecare stat membru care nu a făcut încă acest lucru să înființeze un organism național consultativ în domeniul climei.

Pentru a evalua progresele la nivelul tuturor sectoarelor, Consiliul consultativ a identificat 76 de indicatori specifici diferitelor sectoare. Apoi, consiliul a comparat tendințele istorice cu valorile de referință orientative pentru 2030 și 2050 desprinse din țintele și obiectivele existente ale UE, precum și cu scenariile Comisiei Europene și cu alte scenarii științifice utilizate de consiliu pentru a-și pregăti recomandările de stabilire a unui obiectiv climatic la nivelul UE pentru 2040 și a unui buget referitor la GES pentru perioada 2030-2050 (ESABCC, 2023b).

Pentru a evalua coerența politicilor din diferitele sectoare, Consiliul consultativ a evaluat dacă politicile UE reușesc (sau este de așteptat să reușească) să determine schimbările indispensabile pentru reducerea necesară a emisiilor de GES. În urma acestei evaluări s-au identificat patru tipuri principale de deficiențe sau inconsecvențe: **deficiențe la nivelul politicilor** (nu există politici în vigoare care să abordeze schimbarea necesară), **deficiențe la nivelul ambiției** (politicile în vigoare nu sunt suficient de ambițioase încât să producă schimbarea necesară), **deficiențe la nivelul implementării** (politicile nu sunt puse în aplicare în mod adecvat) și **inconsecvențe la nivelul politicilor** (politicile oferă stimulente contraproductive).

Evaluarea s-a bazat pe o analiză amănunțită a constatărilor științifice, a rapoartelor și a datelor recente obținute de la organizații internaționale [cum ar fi Agenția Internațională pentru Energie (AIE)] și de la instituții europene [de exemplu, Curtea de Conturi Europeană (CCE), Comisia Europeană și Centrul Comun de Cercetare (JRC)]. De asemenea, Consiliul consultativ a analizat informații din rapoarte și date provenite de la organizații neguvernamentale, grupuri de reflecție și industrie, condiția fiind ca acestea să se bazeze pe o analiză riguroasă și credibilă. Având în vedere dificultățile inerente evaluării *ex ante* a impactului politicilor nou adoptate, determinarea deficiențelor probabile pe baza dovezilor disponibile a presupus un oarecare nivel de subiectivitate. Sursele utilizate sunt menționate pe parcursul raportului.

În ceea ce privește aspectele transversale (capitolele 10-15 din raport), evaluarea s-a axat în principal pe coerența politicilor, pe baza aceleiași abordări ca și în cazul evaluărilor sectoriale.

Pe baza analizei sale privind progresele și coerența, Consiliul consultativ a formulat concluzii cu privire la:

1. **„nevoi”** – modificările indispensabile pentru a realiza reducerile (sau absorbțiile) de emisii necesare, în vederea aducerii unei contribuții semnificative la neutralitatea climatică a UE;
2. **„deficiențe”** – barierele existente în actualul cadru de politică, care trebuie abordate pentru a realiza schimbările necesare;
3. **„recomandări”** – opțiunile de politică recomandate pentru a remedia deficiențele identificate.

Figura 3 Structura concluziilor Consiliului consultativ

Nevoi	Rezultatele sau modificările indispensabile pentru a realiza reducerile de emisii necesare	<i>Exemplu:</i> Nevoia unei tranziții de la transportul rutier la cel feroviar
Deficiențe	<p>Bariere la nivelul cadrului de politică, și anume:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Deficiențe la nivelul politicilor - nu sunt instituite politici • Deficiențe la nivelul ambiției - politicile nu sunt suficient de ambițioase • Deficiențe la nivelul implementării - implementarea este inadecvată • Inconsecvențe la nivelul politicilor - stimulente contraproductive 	<p><i>Exemplu:</i> Politicile existente ale UE (Directiva privind transportul combinat/Regulamentul privind coridoarele de transport feroviar de marfă) au fost ineficiente (deficiențe la nivelul ambiției/implementării)</p> <p><i>Inițiativele de revizuire/inlocuire a acestor politici nu s-au încheiat încă</i></p>
Recomandări	Opțiuni de politică pentru remedierea deficiențelor	<i>Exemplu:</i> Legiuitorii UE ar trebui să adopte o revizuire ambițioasă a Directivei privind transportul combinat și a propunerii de Regulament privind utilizarea capacităților de infrastructură feroviară

Sursa: Consiliul consultativ (2024).

Deși se bazează pe un corpus amplu de literatură științifică și de literatură gri, evaluarea Consiliului consultativ privind progresele și coerența politicilor nu este complet exhaustivă, ci pune accentul pe anumiți indicatori de progres și pe valorile de referință orientative aferente, precum și pe politicile UE, fără a lua în considerare politicile statelor membre. Se utilizează o abordare sectorială, dar nu se abordează în detaliu interacțiunile sectoriale, deși sunt incluse câteva subiecte transversale care sunt importante în multe sectoare. Din cauza acestor limitări, constatările și recomandările raportului nu epuizează lista de acțiuni la nivelul UE care ar putea fi necesare pentru a atinge neutralitatea climatică până în 2050. Raportul oferă totuși o imagine de ansamblu asupra câtorva domenii-cheie în care, pe baza dovezilor existente, mai multe măsuri de politică ar putea ajuta Uniunea Europeană să se apropie de îndeplinirea obiectivelor sale climatice.

1. Îndeplinirea obiectivului UE privind clima pentru 2030: punerea în aplicare integrală a pachetului legislativ „Pregătiți pentru 55”, finalizarea inițiativelor pendinte din cadrul Pactului verde european și remedierea deficiențelor de la nivelul implementării

Consiliul consultativ recomandă Uniunii Europene următoarele măsuri pentru a se asigura că obiectivul de reducere cu 55 % a emisiilor este atins sau depășit în 2030, după cum se detaliază mai jos:

1. Să pună în aplicare integral și rapid pachetul legislativ „Pregătiți pentru 55”.
2. Să finalizeze inițiativele legislative pendinte din cadrul Pactului verde european.
3. Să elimine treptat subvențiile pentru combustibilii fosili.

1.1 Punerea în aplicare integrală și rapidă a pachetului legislativ „Pregătiți pentru 55”

Recomandarea-cheie 1 - Statele membre ar trebui să adopte și să pună în aplicare de urgență măsuri naționale, pentru a mări ritmul de reducere a emisiilor și a inversa în timp util declinul absorbantului de carbon al Uniunii Europene. Dacă va fi necesar, Comisia Europeană ar trebui să ia măsuri de asigurare a respectării normelor, astfel încât PNEC actualizate ale statelor membre să respecte pe deplin cerințele stabilite în Regulamentul privind guvernanța.

UE și-a redus substanțial emisiile nete de GES față de anul 2005 și a depășit cu mult obiectivul de reducere cu 20 % până în 2020 față de nivelurile din 1990.

În 2022, UE și-a redus emisiile nete de GES cu 31 % față de nivelurile din 1990. Obiectivul de reducere cu 20 % până în 2020 a fost depășit, iar tendințele din ultimii 5 ani arată intensificarea reducerilor medii de emisii. În perioada 2010-2020, emisiile de CO₂ bazate pe consum au scăzut într-un ritm similar cu emisiile teritoriale de CO₂.

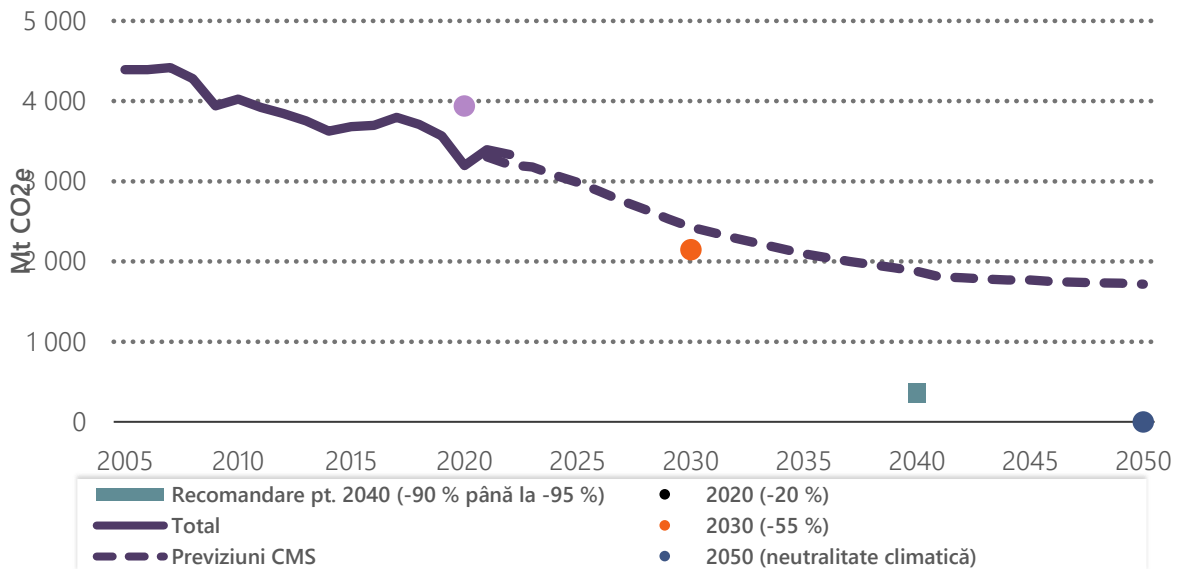
Deși în ultimul timp reducerile emisiilor s-au accelerat, atingerea obiectivului UE de scădere cu 55 % până în 2030 necesită o creștere semnificativă a ritmului reducerilor, și anume mai mult de două ori decât media perioadei 2005-2022.

Deși încurajatoare, tendințele observate nu sunt suficiente pentru a sugera că UE se va încadra în graficul îndeplinirii obiectivelor climatice: atingerea acestora necesită o creștere și mai mare a ritmului de reducere a emisiilor (vezi figura 4). Pentru a atinge obiectivul UE de reducere cu 55 % până în 2030, în perioada 2022-2030 reducerile anuale medii ar trebui să fie de peste două ori mai mari decât cele observate în medie în perioada 2005-2022.

Deocamdată, cele mai recente proiecții ale statelor membre arată că emisiile nete de GES se vor reduce cu doar 49 % până în 2030 având în vedere politicile actuale și planificate la nivel național (vezi figura 4). Potrivit evaluării de către Comisia Europeană a proiectelor de PNEC actualizate prezentate în 2023, măsurile incluse în acestea ar duce până în 2030 la reduceri nete ale emisiilor de 51 % față de nivelul anului 1990, ceea ce tot nu ar îndeplini obiectivul de 55 %. Ar fi necesare eforturi suplimentare în toate sectoarele, în special în cele care intră sub incidența Regulamentului privind partajarea eforturilor (clădiri, transporturi și agricultură) și în sectorul LULUCF. Acesta din urmă necesită cele mai mari schimbări, deoarece absorbantul de carbon se diminuează puternic începând din 2015.

Aceste previziuni nu reflectă încă pe deplin impactul preconizat al pachetului legislativ „Pregătiți pentru 55” și nici impactul versiunilor finale actualizate ale PNEC, care trebuie să fie prezentate în 2024. Ele evidențiază însă importanța crucială a punerii în aplicare rapide și eficiente a cadrului consolidat al UE privind politicile climatice.

Figura 4 Progresele generale înregistrate din 2005 până în prezent în direcția obiectivelor UE pentru 2030 și 2050



Note: CMS: previziuni „cu măsuri suplimentare”. Acestea reflectă impactul preconizat al politicilor existente și al celor suplimentare pe care statele membre preconizau, la momentul realizării previziunilor, că le vor adopta. Previziunile nu reflectă neapărat toate elementele recent adoptate ale pachetului legislativ „Pregătiți pentru 55”. Intervalul din 2040 corespunde reducerii recomandate de Consiliul consultativ, de 90-95 % față de nivelurile din 1990. Cu excepția obiectivului pentru 2020, amploarea domeniului avut în vedere pentru emisiile de GES cuprinde toate emisiile și absorbțiile interne, 64 % din emisiile maritime internaționale raportate în inventarul GES și toate emisiile generate de aviația internațională raportate în inventarul GES (pentru mai multe informații, vezi caseta 1 din capitolul 3). Obiectivul pentru 2020 cuprinde emisiile interne brute de GES (cu excepția LULUCF) și aviația internațională.

Surse: Emisiile istorice de gaze cu efect de seră: inventarul de GES al UE (AEM, 2023f). Previziunile CMS: contribuțiile statelor membre prezentate în martie 2023 Comisiei Europene în temeiul Regulamentului privind guvernarea (AEM, 2023m).

Pentru a FACE POSIBILĂ accelerarea semnificativă a reducerilor de emisii necesare pentru atingerea obiectivului de 55 % până în 2030, UE și-a consolidat substanțial cadrul de politică în domeniul climei, în special prin pachetul legislativ „Pregătiți pentru 55”. Realizarea obiectivelor acestui pachet va depinde de punerea sa în aplicare rapidă, riguroasă și eficientă, în special la nivel național.

În ultimii ani au fost adoptate sau revizuite o mare varietate de politici ale UE în domeniul climei și al energiei pentru a sprijini accelerarea necesară a reducerii emisiilor de GES, în principal în cadrul pachetului legislativ „Pregătiți pentru 55”. Elementele centrale ale acestui pachet stabilesc obiective generale pentru statele membre (Regulamentul privind partajarea eforturilor, Regulamentul LULUCF) sau la nivelul UE (RED III și DEE), care trebuie realizate în principal prin politici și măsuri la nivel național și subnațional.

Statele membre sunt obligate să prezinte în PNEC strategiile generale, precum și politicile și măsurile concrete pentru atingerea obiectivelor UE în materie de energie și climă, inclusiv o prezentare generală a investițiilor necesare pentru atingerea obiectivelor naționale, precum și un plan și un calendar clar

pentru eliminarea treptată a subvențiilor pentru combustibilii fosili. În temeiul Regulamentului privind guvernarea, statele membre trebuie să-și actualizeze planurile naționale privind energia și clima pentru a le alinia la evoluțiile recente ale politicilor, inclusiv la pachetul legislativ „Pregătiți pentru 55”. Proiectele actualizate trebuiau să fie transmise până în iunie 2023, iar versiunile actualizate finale trebuie prezentate până în iunie 2024.

Până în prezent, statele membre nu și-au respectat suficient obligațiile referitoare la PNEC, în ceea ce privește atât procesul, cât și conținutul acestora. Multe state membre nu au respectat pe deplin Regulamentul privind guvernarea în cadrul primului ciclu al PNEC din 2020 (**deficiență la nivelul implementării**): o serie de contribuții au fost transmise cu întârziere și fără a avea conținutul minim necesar (de exemplu, nu prezentau informații suficiente de detaliate privind nevoile de investiții și impactul socioeconomic preconizat al măsurilor planificate); în plus, nu toate statele membre au asigurat implicarea permanentă pe mai multe niveluri, conform cerințelor. La rândul său, UE încalcă Convenția de la Aarhus în ceea ce privește implicarea publicului în procesul PNEC (**deficiență la nivelul implementării**). Evaluarea de către Comisia Europeană a proiectelor de PNEC actualizate din 2023 a constatat că, în pofida pașilor făcuți în direcția bună, ambiția colectivă a acestor planuri este insuficientă pentru a atinge obiectivele pachetului legislativ „Pregătiți pentru 55”. Multe dintre proiectele de actualizări nu cuprindeau suficiente informații sau au fost transmise cu întârziere și nu toate statele membre au instituit dialoguri permanente pe mai multe niveluri, nici nu au organizat consultări publice cu privire la planuri.

- **PNEC actualizate ale statelor membre, care trebuie prezentate până la 30 iunie 2024, ar trebui să reflecte pe deplin noul cadru legislativ al UE și să demonstreze suficientă ambiție încât să facă posibilă realizarea obiectivelor UE în materie de energie și climă.**
- **Pentru a avea o șansă de realizare în timp util a reducerilor necesare, toate statele membre trebuie să adopte și să pună în aplicare rapid măsurile planificate enunțate în PNEC actualizate.**
- **Comisia Europeană ar trebui să se asigure că PNEC actualizate ale statelor membre sunt pe deplin conforme cu Regulamentul privind guvernarea – în ceea ce privește atât conținutul, cât și procesul pe care se bazează elaborarea și punerea lor în aplicare – și să ia măsuri de asigurare a respectării normelor dacă va fi necesar (vezi capitolul 14, recomandarea G1).**

1.2 Finalizarea inițiativelor legislative pendinte din cadrul Pactului verde european

Recomandarea cheie 2 – Adoptarea inițiativelor legislative pendinte menite să sprijine reducerile necesare ale emisiilor, inclusiv a Directivei privind impozitarea energiei.

Deși până în prezent au fost adoptate aproape toate propunerile legislative ale pachetului legislativ „Pregătiți pentru 55”, revizuirea DIE propusă de Comisia Europeană este încă în curs. Actuala Directivă privind impozitarea energiei nu este aliniată la ambițiile UE în domeniul climei, deoarece oferă un tratament preferențial transportatorilor de energie cu emisii ridicate de GES față de alternativele care emit mai puține emisii. De asemenea, sunt incluse scutiri fiscale dăunătoare pentru aviație, transportul maritim și cel rutier profesional, agricultură, industrii energointensive și încălzirea clădirilor (**inconsecvență la nivelul politicilor**). Adoptarea revizuirii în forma propusă ar contribui în mare măsură la remedierea inconsecvențelor identificate, însă până la sfârșitul anului 2023 legiuitorii înregistraseră progrese limitate în acest sens, aceasta fiind singura propunere din pachetul legislativ „Pregătiți pentru 55” inițial (publicat în iulie 2021) care nu a fost încă adoptată.

- **Pentru a contribui la reduceri suplimentare ale emisiilor, legiuitorii UE ar trebui să încheie pachetul legislativ „Pregătiți pentru 55” prin adoptarea unei revizuri ambițioase a Directivei privind impozitarea energiei, aliniind impozitarea energiei la obiectivele climatice ale UE.**

Concret, revizuirea ar trebui să stabilească un nivel mai mare al ratelor minime de impozitare a combustibililor fosili și să elimine scutirile fiscale dăunătoare mediului (pentru aviație, transport maritim și transport rutier profesionist, agricultură, încălzirea clădirilor și industrii energointensive), ca parte a unei eliminări complete și urgente a subvențiilor pentru combustibilii fosili (vezi recomandarea-cheie 4 și capitolul 10, recomandarea C5).

De la publicarea pachetului legislativ „Pregătiți pentru 55” în iulie 2021, Comisia Europeană a prezentat noi propuneri legislative menite să accelereze reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră. Printre acestea se numără revizuirea Directivei privind performanța energetică a clădirilor (DIPEC) și a standardelor de performanță privind emisiile de CO₂ ale vehiculelor grele de marfă, precum și un regulament privind metanul. De asemenea, Comisia a lansat inițiative menite să stimuleze tehnologiile nepoluante și să sporească competitivitatea și autonomia UE, în special Regulamentul privind industria care contribuie la obiectivul zero emisii nete, Regulamentul privind materiile prime critice și reforma structurii pieței energiei electrice, precum și pachetul privind hidrogenul și piața decarbonizată a gazelor naturale. La sfârșitul anului 2023, majoritatea acestor propuneri se aflau în stadii avansate ale procesului legislativ.

Cu toate acestea, progresele înregistrate în ceea ce privește operaționalizarea diferitelor strategii sectoriale din cadrul Pactului verde european (de exemplu Strategia „De la fermă la consumator”, Strategia pentru o mobilitate durabilă și inteligentă sau PAEC 2) au fost mai lente, multe inițiative fiind încă în curs de elaborare legislativă sau nefiind încă propuse de Comisia Europeană. Va mai dura până când acestea vor fi transformate în acte legislative ambițioase ale UE.

→ **Legiuitorii UE ar trebui să încheie procesul legislativ al celorlalte inițiative pendinte din cadrul Pactului verde european, cum ar fi standardele de performanță revizuite privind emisiile de CO₂ pentru vehiculele grele de marfă, menținând în același timp un nivel ridicat de ambiție ecologică** (vezi capitolul 4, recomandarea E4; capitolul 5, recomandarea I3; capitolul 6, recomandarea T2; capitolul 7, recomandarea B1; capitolul 8, recomandarea A3).

Recomandarea-cheie 3 - Asigurarea unor perspective stabile pentru investițiile în energia regenerabilă, prin adoptarea actelor legislative pendinte și prin punerea în aplicare a politicilor existente.

Implementarea energiei solare fotovoltaice și a energiei eoliene trebuie să se accelereze în întreaga UE pentru a atinge obiectivul de 42,5 % energie din surse regenerabile până în 2030 și a obține un sistem de energie electrică cu zero emisii nete până cel târziu în 2040. Progresele sunt îngreunate de evoluțiile peisajelor de investiții, precum și de inadecvarea planificării și a dezvoltării infrastructurii, a amenajării teritoriului și a acordării autorizațiilor, a competențelor forței de muncă și a lanțurilor de aprovizionare. Acest lucru scade încrederea în investiții și afectează planificarea sistemului și procesul de luare a deciziilor (de exemplu în lanțurile valorice ale tehnologiilor fotovoltaică și eoliană, care nu sunt încă adaptate la creșterea gradului de implementare și de dezvoltare industrială necesare).

Politicile UE s-au adaptat la această provocare, în special prin planul REPowerEU, RED III, Regulamentul TEN-E și planul de acțiune al UE pentru rețele. Mai multe dintre inițiativele legislative pendinte menționate mai sus vizează inclusiv îmbunătățirea cadrului de investiții pentru sursele regenerabile de energie, de exemplu reforma pieței energiei electrice, Regulamentul privind industria care contribuie la obiectivul zero emisii nete și Regulamentul privind materiile prime critice.

→ **Adoptarea și punerea în aplicare în timp util a reformei pieței energiei electrice, a Regulamentului privind industria care contribuie la obiectivul zero emisii nete și a Regulamentului privind materiile prime critice ar trebui să consolideze semnalele de investiții**

pe termen lung menite să sprijine creșterea producției de energie eoliană și solară fotovoltaică. Mecanismele de sprijinire a surselor regenerabile de energie trebuie să fie stabile, să ofere o perspectivă pe termen lung a pieței și să găsească un echilibru între SRE cu cel mai mic cost la scară largă și stimularea inovării tehnologice. În acest sens va fi esențială utilizarea mai bună a fondurilor publice, de exemplu prin instrumente de diminuare a riscurilor și soluții de finanțare adaptate (vezi capitolul 4, recomandarea E4).

1.3 Eliminarea treptată a subvențiilor pentru combustibilii fosili

Recomandarea-cheie 4 - Eliminarea treptată a subvențiilor pentru combustibilii fosili, în conformitate cu angajamentele existente.

Subvențiile pentru combustibilii fosili subminează tranziția climatică deoarece frânează reorientarea fluxurilor financiare private către atenuarea schimbărilor climatice, creează un blocaj la nivelul emisiilor de GES provenite din infrastructura dependentă de combustibilii fosili și diminuează bugetul public disponibil pentru sprijinirea investițiilor în domeniul climei.

UE și statele sale membre s-au angajat în mod repetat să elimine treptat subvențiile pentru combustibilii fosili, având obligația să stabilească o dată-limită în acest sens în cadrul PAM 8. În pofida acestor angajamente, subvențiile pentru combustibilii fosili au rămas relativ stabile în ultimul deceniu (aproximativ 50 de miliarde EUR pe an) și chiar au crescut brusc în 2022, în contextul crizei energetice (120 de miliarde EUR). Doar o mică parte din statele membre au în prezent, în planurile lor naționale privind energia și clima, planuri și calendare clare pentru eliminarea treptată a acestor subvenții (**deficiență la nivelul implementării**).

- ➔ **Subvențiile pentru combustibilii fosili ar trebui eliminate complet și de urgență. Statele membre ar trebui să includă în PNEC actualizate planuri și calendare clare în acest sens** (vezi capitolul 12, recomandarea F2).
- ➔ **Subvențiile pentru combustibilii fosili care au drept scop ajutorarea gospodăriilor vulnerabile trebuie redirecționate către intervenții bine direcționate care să contracareze în mod adecvat efectele regresive, menținând totodată motivația pentru economisirea energiei și reorientarea către SRE** (vezi capitolul 12, recomandarea F2).

Prin intermediul ajutoarelor de stat aprobate de Comisia Europeană continuă să fie canalizate subvenții pentru combustibilii fosili. Deși cadrul temporar de criză și de tranziție cuprinde o deschidere foarte pozitivă pentru mai multe investiții publice către o economie cu zero emisii nete, acesta nu este pe deplin coerent cu obiectivele UE privind neutralitatea climatică. Adoptat ca răspuns la criza energetică, cadrul temporar de criză din martie 2022 și succesorul acestuia, cadrul temporar de criză și de tranziție din martie 2023, dau statelor membre posibilitatea să protejeze operațiunile centralelor electrice pe bază de combustibili fosili și ale întreprinderilor mari consumatoare de energie împotriva prețurilor mari și volatile la energie. În pofida caracterului său temporar și justificat de criză, dispozițiile cadrului continuă să fie prelungite, ceea ce permite acordarea unui sprijin public masiv care este incompatibil cu tranziția energetică (**inconsecvență la nivelul politicilor**). În plus, prin restricționarea drepturilor publicului la revizuirea administrativă internă a deciziilor privind ajutoarele de stat, UE încalcă Convenția de la Aarhus în ceea ce privește accesul la justiție (**deficiență la nivelul implementării**).

- ➔ **Normele UE privind ajutoarele de stat care se răsfrâng asupra măsurilor naționale de sprijinire a întreprinderilor din UE ar trebui să devină mai coerente cu obiectivele climatice ale UE și să fie corelate cu Convenția de la Aarhus, în special pentru a proteja accesul public la justiție** (vezi capitolul 4, recomandarea E1).

2. Către neutralitatea climatică până în 2050: remedierea inconsecvențelor și a deficiențelor încă existente la nivelul politicilor

Ulterior orizontului de timp 2030, reducerile de emisii în UE vor trebui să accelereze și mai rapid pentru a se ajunge la neutralitate climatică până în 2050. Pe baza pachetului legislativ „Pregătiți pentru 55”, UE poate deveni neutră din punct de vedere climatic până în 2050 prin intermediul mai multor acțiuni și oportunități bine identificate. Trecerea la acțiune de timpuriu în acest sens ar putea aduce beneficii multiple.

Deși este de așteptat ca recenta consolidare a cadrului politicii UE în domeniul climei să contribuie în mare măsură la atingerea obiectivului Uniunii pentru 2030 – cu condiția să fie pus în aplicare rapid și eficient –, pentru ca UE să devină neutră din punct de vedere climatic până cel târziu în 2050 vor fi necesare noi evoluții politice.

Consiliul consultativ a identificat mai multe opțiuni de politică neutilizate care pot ajuta UE să realizeze reducerile de emisii necesare pentru a-și îndeplini obiectivele climatice pe termen lung. Consiliul formulează pentru UE următoarele recomandări, detaliate mai jos:

1. Să elimine inconsecvențele rămase între politicile UE și obiectivele climatice.
2. Să îmbunătățească în continuare instrumentele de politică existente.
3. Să elaboreze noi politici.

Anumite decizii luate astăzi au efecte de lungă durată și ar putea avea un impact puternic asupra capacității UE de a-și atinge obiectivul de neutralitate climatică în timp util, de exemplu atunci când sunt legate de un risc de dependență de combustibilii fosili. Din acest motiv, deși recomandările de mai jos vizează în primul rând consolidarea cadrului de politică al UE în perioada de după 2030, unele dintre acțiunile recomandate ar trebui să înceapă deja în următorii ani. S-ar obține astfel beneficii multiple, de exemplu care evitarea dependențelor, reducerea riscului de schimbări bruște în economia UE, facilitarea realizării obiectivului pentru 2030 și chiar posibilitatea de a depăși acest obiectiv (reducând astfel emisiile cumulate ale UE până în 2050 și sporind astfel caracterul echitabil al contribuției sale la atenuarea emisiilor globale).

2.1 Eliminarea inconsecvențelor de la nivelul politicilor

Recomandarea-cheie 5 - Asigurarea coerenței depline a politicilor UE cu obiectivul UE privind neutralitatea climatică și cu eliminarea treptată a combustibililor fosili în UE.

Legea europeană a climei prevede obligația Comisiei Europene de a verifica dacă proiectele de măsuri și de propuneri legislative sunt coerente cu obiectivele UE privind clima. Au fost verificate astfel multe dintre măsurile relevante, dar nu toate – printre ele, cel puțin două acte delegate cu relevanță deosebită pentru climă (și anume actele care stabilesc criteriile taxonomice pentru investițiile durabile și definesc combustibilii regenerabili pentru transport) (**deficiență la nivelul implementării**).

➔ **Comisia Europeană ar trebui să evalueze mai sistematic coerența oricărui proiect de măsură sau de propunere legislativă cu obiectivele de neutralitate climatică, astfel cum sunt stabilite în Legea europeană a climei. Acest lucru este valabil și pentru acțiunile delegate și de punere în aplicare din cadrul pachetului legislativ „Pregătiți pentru 55” și al Pactului verde european, precum și pentru alte măsuri, cum ar fi comunicările și deciziile în materie de ajutoare de stat care prezintă relevanță pentru climă (vezi capitolul 14, recomandarea G3).**

Scenariile pentru atingerea unui nivel net al emisiilor egal cu zero în UE presupun ca utilizarea combustibililor fosili să scadă drastic și să fie aproape complet eliminată din producția publică de energie electrică și termică până în 2040. Deși schema EU ETS revizuită transmite un semnal puternic în acest

sens, nu toate politicile UE sunt coerente cu eliminarea progresivă a combustibililor fosili din viitoarele sisteme energetice (de exemplu, Regulamentul TEN-E, propunerile de directivă și regulament privind gazele naturale, normele privind ajutoarele de stat și taxonomia UE). Având în vedere rapiditatea schimbărilor necesare în sectorul energetic, deciziile luate astăzi riscă să genereze, la nivelul infrastructurii și al contractelor, o costisitoare dependență de carbon (**inconsecvență la nivelul politicilor**).

Procesul planului de dezvoltare a rețelei pe zece ani (TYNDP), care stă la baza deciziilor actuale de investiții în infrastructura energetică din întreaga Europă și din alte regiuni, nu este încă aliniat la obiectivul UE de realizare a neutralității climatice până în 2050, astfel cum se prevede în Regulamentul TEN-E revizuit (**deficiență la nivelul implementării**).

- **Politicile UE ar trebui corelate mai bine cu obiectivul neutralității climatice până în 2050, în special în domeniul infrastructurii energetice și în cel al piețelor energetice (de exemplu, TEN-E și cadrul pieței interne a energiei), în cel al finanțării (de exemplu, taxonomia UE), în cel al emisiilor industriale (de exemplu, Directiva privind emisiile industriale) și în cel al concurenței (de exemplu, normele privind ajutoarele de stat) (vezi capitolul 4, recomandarea E1).**
- **Practicile din cadrul de politică al UE, cum ar fi elaborarea de scenarii pentru planificarea și dezvoltarea infrastructurii transfrontaliere, ar trebui să fie coerente cu traiectoriile urmate de UE către neutralitatea climatică. Potrivit acestora, consumul de combustibili fosili scade brusc și este aproape complet eliminat din producția publică de energie electrică și termică a UE până în 2040 (vezi capitolul 4, recomandarea E1).**
- **Aplicarea tehnologiilor CUC/CSC și utilizarea hidrogenului nu ar trebui să ducă la o dependență inutilă față de infrastructura de gaze fosile (vezi capitolul 4, recomandările E6 și E7).**

2.2 Îmbunătățirea în continuare a politicilor existente

Recomandarea-cheie 6 - Consolidarea cadrelor UE de guvernare și de conformitate în domeniul climei.

Regulamentul privind guvernarea prevede obligația statelor membre să elaboreze strategii naționale pe termen lung și să asigure coerența între PNEC și SNTL. Totuși, procesul de guvernare a SNTL nu prevede un proces de revizuire iterativ, așa cum se prevede în prezent pentru PNEC. De asemenea, regulamentul nu impune Comisiei Europene să verifice în amănunt dacă planurile naționale privind energia și clima sunt coerente cu SNTL. Astfel, regulamentul nu asigură suficient faptul că PNEC sunt coerente cu SNTL și nici că acestea din urmă sunt adecvate pentru a permite realizarea obiectivelor pe termen lung ale UE (**deficiență la nivelul ambiției**). În plus, dispozițiile referitoare la dialogurile pe mai multe niveluri pe tema climei și a energiei nu sunt suficient de clare în ceea ce privește natura permanentă și sistematică a angajamentelor asumate de părțile interesate (**deficiență la nivelul ambiției**).

Dispozițiile actuale ale Legii europene a climei nu sunt suficiente pentru a impulsiona înființarea de către statele membre a unor organisme naționale independente de consiliere în domeniul climei (**deficiență la nivelul ambiției**). Aceste organisme ar putea juca un rol deosebit în procesul de pregătire a PNEC la nivel național, dar deocamdată acest rol nu este încă prevăzut în Regulamentul privind guvernarea (**deficiență la nivelul ambiției**).

- **Viitoarele revizuri ale Regulamentului privind guvernarea și ale Legii europene a climei reprezintă ocazia de a îmbunătăți cadrul de guvernare existent pentru acțiunile în domeniul climei întreprinse în UE. În special, (i) SNTL ar trebui să facă obiectul unui proces de revizuire iterativ (similar cu procesul actual pentru PNEC), iar legătura dintre SNTL și PNEC ar trebui consolidată, (ii) ar trebui consolidată cerința de a institui dialoguri permanente pe mai multe**

niveluri pe tema energiei și a climei și (iii) ar trebui să fie obligatorie înființarea unor organisme naționale consultative independente în domeniul climei (vezi capitolul 14, recomandările G1, G3 și G4).

ESR stabilește obiective anuale obligatorii la nivel național pentru emisiile interne de GES care nu sunt vizate de EU ETS sau de Regulamentul LULUCF. Ciclul de 5 ani de verificări formale ale conformității în temeiul ESR duce la trecerea unui timp substanțial între emisii și concluziile evaluării conformității, ceea ce riscă să submineze eficacitatea sa (**deficiență la nivelul ambiției**).

→ **UE ar trebui să aibă în vedere mecanisme de conformitate mai eficiente, în special în ceea ce privește obligațiile statelor membre de a reduce emisiile în sectoarele din afara EU ETS, și anume în temeiul Regulamentului privind partajarea eforturilor și al Regulamentului LULUCF** (vezi capitolul 14, recomandarea G2).

Recomandarea-cheie 7 - Pregătirea celor două scheme UE de comercializare a certificatelor de emisii pentru zero emisii nete.

Revizuirile succesive au consolidat schema EU ETS. Totuși, nu există încă o strategie clară de pregătire a pieței carbonului pentru momentul în care plafonul – care determină numărul certificatelor de emisii alocate pieței – va ajunge la zero, moment care va avea loc înainte de 2040 (**deficiență la nivelul politicilor**).

În plus, alocarea cu titlu gratuit, deși va fi eliminată treptat în sectoarele vizate de noul CBAM (chiar dacă numai până în 2034), va continua în sectoarele considerate a fi expuse la relocarea emisiilor de dioxid de carbon care nu fac obiectul CBAM. Această situație riscă să creeze distorsiuni și complexități și ar putea diminua motivația consumatorilor și a industriilor din aval de a lua măsuri de atenuare (**deficiență la nivelul ambiției**). În plus, numărul certificatelor disponibile pentru alocarea cu titlu gratuit va scădea rapid, ajungând în cele din urmă la zero în conformitate cu plafonul stabilit. Prin urmare, alocarea cu titlu gratuit nu este o soluție pe termen lung pentru a contracara riscul relocării emisiilor de dioxid de carbon.

→ **Trebuie clarificat cât mai rapid modul în care va funcționa EU ETS atunci când plafonul pentru emisiile instalațiilor staționare se va apropia de zero sau va ajunge la zero (inclusiv rolul potențial al absorbțiilor de dioxid de carbon). De asemenea, UE ar trebui să dezvolte alternative la alocarea cu titlu gratuit pentru a aborda riscul de relocare a emisiilor de dioxid de carbon în sectoarele care nu fac încă obiectul CBAM, în special pe măsură ce plafonul continuă să scadă, apropiindu-se de zero** (vezi capitolul 10, recomandările C1 și C2).

Introducerea unei scheme separate pentru clădiri și transportul rutier va mări substanțial ponderea emisiilor de GES din UE acoperite de un preț al carbonului stabilit la nivelul UE și oferă un stimulent suplimentar pentru reducerea emisiilor în aceste sectoare. Totuși, dacă prețul carbonului din această schemă depășește 45 EUR/tonă de dioxid de carbon echivalent (tCO₂e), pe piață va fi eliberat un număr prestabilit de certificate de emisii suplimentare, în plus față de plafonul inițial. Deoarece majoritatea modelelor prevăd că vor fi necesare prețuri cu mult peste 45 EUR/tCO₂e pentru a obține reducerile necesare în sectoarele vizate, acest mecanism va fi probabil declanșat. Acest lucru ar mări *de facto* bugetul pentru emisii din cadrul schemei și ar putea pune în pericol reducerile preconizate ale emisiilor de GES, care ar trebui să ajungă la 43 % (față de 2005) până în 2030 (**deficiență la nivelul ambiției**). Pentru a atinge obiectivele de reducere în cadrul ESR ar fi deci necesare măsuri naționale mai ambițioase, care ar putea fi mai riscante având în vedere deficiențele cadrului de guvernare și de conformitate descrise mai sus.

Pe termen scurt, separarea celor două scheme de comercializare a certificatelor de emisii poate fi justificată din motive pragmatice. Pe termen lung, existența unor prețuri diferite pentru 1 tonă de CO₂ ar putea să nu încurajeze reducerea emisiilor în cazul în care acestea sunt mai puțin costisitoare. De asemenea, ar putea crea denaturări și stimulente cu consecințe nefaste, fiind de exemplu descurajată electrificarea utilizărilor energiei în cazul în care energia electrică (vizată de EU ETS) va face obiectul unui preț al carbonului mai mare decât combustibilii utilizați pentru încălzirea clădirilor (vizați de EU ETS 2) **(deficiență la nivelul ambiției)**.

→ **Primii ani de funcționare a EU ETS 2 ar trebui să contribuie la fundamentarea viitoarelor ajustări și opțiuni de proiectare. După 2030, schema ar trebui să vizeze transmiterea unui semnal referitor la prețul carbonului suficient de puternic încât să impulsioneze reducerea emisiilor în conformitate cu obiectivul de atingere a neutralității climatice a UE, precum și o convergență din ce în ce mai mare a prețului carbonului între cele două scheme de comercializare a certificatelor de emisii (vezi capitolul 10, recomandarea C3). Acest lucru ar trebui să fie însoțit de măsuri bine gândite și cu țintă clară care să contracareze efectele socioeconomice negative, pe baza unei analize minuțioase a efectelor preconizate (vezi recomandarea-cheie 8).**

Recomandarea cheie 8 - Fundamentarea politicilor UE pe o evaluare sistematică a impactului și pe evaluări ex post ale impactului socioeconomic al politicilor și măsurilor privind clima, pentru a asigura o tranziție justă și o punere în aplicare eficace.

În pofida numeroaselor beneficii ale atenuării schimbărilor climatice (de exemplu, reducerea dependenței de importurile de energie, îmbunătățirea calității aerului și a sănătății umane, evitarea costurilor lipsei de acțiune), măsurile de politică adoptate în domeniul climei pot avea efecte socioeconomice perturbatoare și regresive, fiind disproporționat de împovărătoare pentru gospodăriile cu venituri mici și pentru grupurile vulnerabile. Tranziția către zero emisii nete se bazează pe înțelegerea și abordarea corespunzătoare a costurilor și beneficiilor sale la nivelul gospodăriilor, al comunității și al societății în general.

Multe politici ale UE se bazează pe o recunoaștere limitată și pe o înțelegere insuficientă a impactului socioeconomic pe care l-ar putea avea punerea în aplicare a politicilor climatice, în special în ceea ce privește inegalitatea. Această limitare sugerează că legătura dintre politicile climatice și sociale ale Uniunii Europene ar putea fi consolidată **(deficiență la nivelul ambiției)**.

De asemenea, acest lucru explică în parte de ce modurile în care sunt prezentate instrumentele de politică privind clima nu acordă atenția cuvenită co-beneficiilor acestora, nici nevoilor și valorilor locale **(deficiență la nivelul ambiției)**.

→ **Efectuarea unor evaluări ale impactului și a unor evaluări ex post mai sistematice și mai specifice contextului (de exemplu, unele care să aibă în vedere nevoile locale și naționale) ar trebui să contribuie la consolidarea sinergiilor dintre politicile sociale și climatice ale UE și la îmbunătățirea modului în care sunt prezentate politicile privind clima. Totodată, ele ar trebui să contribuie la conceperea unor măsuri compensatorii cum sunt Fondul social pentru climă și Fondul pentru o tranziție justă. Evaluările ar trebui să fie transparente și să includă consultări publice. Prin informarea și implicarea cetățenilor și a altor părți interesate, consultările sporesc sprijinul public pentru politicile și măsurile legate de climă (vezi capitolul 11, recomandările W1, W2 și W3; capitolul 15, recomandarea S2).**

Recomandarea-cheie 9 – Oferirea unor stimulente mai puternice pentru acțiunile în domeniul climei întreprinse în sectorul agricol și în sistemul alimentar, inclusiv prin viitoarea revizuire a PAC.

Faptul că în sectorul agricol nu s-au înregistrat reduceri ale emisiilor din 2005 evidențiază nevoia de stimulente mai puternice în acest sector. PAC este politica agricolă emblematică a UE, care urmărește să îndeplinească 10 obiective-cheie, inclusiv în ceea ce privește acțiunile în domeniul climei. Cu toate acestea, contribuția sa efectivă la reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră este, în cel mai bun caz, incertă. Obiectivul său de a contribui, printre altele, la atenuarea schimbărilor climatice este în mare măsură calitativ și face parte dintr-un set mai larg de obiective de agromediu (**deficiență la nivelul ambiției**).

Arhitectura verde a politicii agricole comune oferă statelor membre oportunități de promovare a practicilor durabile, însă accentul pus pe atenuarea schimbărilor climatice este în mare măsură discreționar și greu de cuantificat *ex ante* (**deficiență la nivelul ambiției**).

În plus, PAC continuă să ofere sprijin financiar unor practici agricole mari generatoare de emisii, cum ar fi producția animalieră, în loc să se concentreze pe tranziția către activități cu emisii mai reduse (**inconsecvență la nivelul politicilor**).

- ➔ **PAC ar trebui aliniată mai bine la obiectivele climatice ale UE. Aceasta ar putea presupune (i) un obiectiv de sine stătător privind reducerea emisiilor, (ii) trecerea la bune practici obligatorii care să ajute la scăderea cantităților de CH₄ și N₂O și la creșterea conținutului de carbon din sol și (iii) redirecționarea sprijinului PAC de la practicile agricole cu emisii mari, de exemplu producția animalieră, către produse cu emisii mai scăzute, absorbții ale dioxidului de carbon, servicii de mediu și diversificare economică (vezi capitolul 8, recomandarea A1).**
- ➔ **În paralel, UE ar trebui să consolideze măsurile de încurajare a unei alimentații mai sănătoase, bazate mai mult pe plante, și să elaboreze o strategie de tranziție justă către un sistem alimentar coerent cu obiectivul de neutralitate climatică (vezi capitolul 8, recomandarea A3).**
- ➔ **UE ar trebui să înceapă deja pregătirile în vederea extinderii regimului de tarifare a emisiilor la sectoarele agricol/alimentar și LULUCF cu scopul de a impulsiona continuarea acțiunilor climatice în aceste domenii (vezi recomandarea-cheie 13).**
- ➔ **Opțiunile recomandate (reformarea PAC, introducerea tarifelor pentru emisii și consolidarea măsurilor de încurajare a unor regimuri alimentare mai sănătoase și mai durabile) ar trebui urmărite în paralel și în mod coerent, pentru a nu transmite semnale politice contradictorii. Această abordare ar fi consecventă cu cea practică de UE în alte sectoare, unde tarifarea carbonului este combinată cu alte instrumente de politică, cum ar fi standardele minime de performanță și subvențiile.**

Recomandarea-cheie 10 - Reorientarea implementării CUC/CSC, a hidrogenului și a bioenergiei către activități pentru care nu există opțiuni alternative de atenuare sau pentru care astfel de opțiuni sunt limitate.

CUC/CSC, electrificarea indirectă prin hidrogen regenerabil și derivații lui, precum și bioenergia sunt mai puțin eficiente sau prezintă probleme de durabilitate, spre deosebire de alte modalități de atenuare, cum sunt îmbunătățirea eficienței energetice și electrificarea directă. În pofida acestui fapt, ele rămân necesare pentru a realiza reduceri puternice ale emisiilor în sectoarele în care electrificarea directă este dificilă din punct de vedere tehnic (de exemplu, în transportul aerian și maritim și în industriile energointensive).

Aplicarea în toate sectoarele a unui preț armonizat al carbonului ar asigura prioritizarea celor mai eficiente opțiuni de atenuare și aplicarea opțiunilor mai puțin eficiente doar în cazul în care nu există alternative, cu condiția ca semnalul dat de preț să nu fie distorsionat de alte intervenții, cum ar fi subvențiile. Această situație nu există însă în prezent:

- Diferitele sectoare sunt supuse unor prețuri diferite ale carbonului, ceea ce denaturează condițiile de concurență echitabile ale diverselor căi de atenuare. De exemplu, producția de energie electrică face în prezent obiectul celui mai mare preț din cadrul EU ETS, în timp ce absența unui mecanism de tarifare în agricultură și LULUCF face ca bioenergia să nu fie acoperită de niciun preț al carbonului. Ca urmare, regimul UE de tarifare a carbonului favorizează utilizarea bioenergiei în detrimentul tehnologiilor de electrificare (**deficiență/inconsecvență la nivelul politicilor**).
- Politicile UE sprijină CUC/CSC, inclusiv infrastructura de CO₂, dar nu vizează în prezent implementarea lor în aplicații pentru care nu există alte opțiuni de atenuare (**deficiență la nivelul politicilor**).
- Sprijinul uriaș acordat de UE, prin politicile sale, lanțului valoric al hidrogenului nu reflectă suficient limitele tehnico-economice ale hidrogenului și utilizările sale cele mai eficiente în cadrul unui sistem energetic integrat și decarbonizat (**deficiență la nivelul politicilor**).
- Promovarea bioenergiei în cadrul RED I și II a avut drept rezultat volume substanțiale de subvenții naționale pentru utilizarea bioenergiei, chiar și în sectoarele în care opțiunile de atenuare disponibile (de exemplu, producția de energie electrică și de căldură la temperatură mică) sunt mai eficiente și prezintă riscuri mai mici din punctul de vedere al utilizării terenurilor și al biodiversității (**inconsecvență la nivelul politicilor**).

➔ **Politicile UE de sprijinire a CUC/CSC, a bioenergiei și a hidrogenului ar trebui să se orienteze mai bine către aplicații pentru care nu există alte opțiuni de atenuare sau pentru care astfel de opțiuni sunt foarte limitate** (vezi capitolul 4, recomandările E6 și E7; capitolul 6, recomandarea T4; capitolul 9, recomandările L1, L2 și L3).

Recomandarea-cheie 11 - Sunt necesare mai multe măsuri politice pentru a mări investițiile publice și private în atenuarea schimbărilor climatice.

Investițiile anuale în atenuarea schimbărilor climatice trebuie multiplicat de peste patru ori (de la 200-300 de miliarde EUR pe an în ultimii ani la 1 250-1 400 de miliarde EUR pe an până în 2030). Pentru asta este nevoie de o reorientare a investițiilor existente și de o creștere a investițiilor totale în sectorul energiei și al transporturilor (cu cel puțin 500 de miliarde EUR pe an). Având în vedere amploarea deficitului de investiții, este necesar un efort concertat din partea sectorului public laolaltă cu cel privat.

UE își propune să cheltuiască pentru acțiuni în domeniul climei 30 % din bugetul său pe termen lung (CFM) și cel puțin 37 % din pachetele financiare naționale ale MRR. Pe de altă parte, deficiențele din metodologia de urmărire a cheltuielilor legate de climă duc la declararea unor cheltuieli excesive, iar în cazul CFM nu surprind cheltuielile pentru activități potențial dăunătoare (**deficiență la nivelul ambiției**).

Raportarea în cadrul MRR este mai riguroasă, deoarece aplică principiul de „a nu aduce prejudicii semnificative”, în conformitate cu taxonomia UE. Mecanismul va înceta însă probabil după 2026 și nu este clar dacă va fi urmat de un instrument similar, ceea ce limitează perspectivele investitorilor (**deficiență la nivelul politicilor**).

Deficitul de investiții trebuie să fie de asemenea acoperit prin bugetele publice ale statelor membre. Marja lor de manevră bugetară este însă limitată de cheltuielile mari pentru a face față crizelor recente, de concurența sporită pentru bugetele publice, de creșterea ratelor dobânzii și de normele bugetare ale UE prevăzute în Pactul de stabilitate și de creștere. Modificările recente ale normelor privind ajutoarele

de stat oferă mai multă libertate de acțiune statelor membre pentru a sprijini proiectele de atenuare. Acest lucru ar putea fragmenta însă piața internă, iar măsurile de contracarare a acestui risc (platforma propusă „Tehnologii strategice pentru Europa”) au un buget insuficient (**deficiență la nivelul ambiției**).

- **Metodologia de raportare din cadrul CFM ar trebui îmbunătățită pentru a urmări cu mai multă precizie cheltuielile UE care contribuie la acțiunile climatice și pentru a identifica cheltuielile direcționate către activități potențial dăunătoare** (vezi capitolul 12, recomandarea F2).
- **UE ar trebui să aibă în vedere continuarea abordării comune a datoriei din cadrul actualului MRR inclusiv după 2026, pentru a oferi mai multă certitudine investitorilor și pentru a stimula investițiile publice ale UE în acțiuni climatice** (vezi capitolul 12, recomandarea F3).

Pentru a atinge nivelul necesar de investiții legate de climă, va fi necesar ca sectorul privat să aducă o contribuție substanțială. Acest lucru trebuie încurajat de politici UE suficient de ambițioase, care să abordeze riscurile specifice tehnologiei și finanțarea insuficientă cu scopul de a mări oferta de proiecte de atenuare a schimbărilor climatice eligibile pentru finanțare. Măsurile luate în acest sens ar putea include reglementări, tarifarea carbonului și – în cazul în care investițiile nu sunt încă profitabile conform traiectoriilor actuale ale tarifării carbonului – alte stimulente și soluții financiare adaptate. În plus, cadrul de politică trebuie să abordeze autorizarea, accesul la capital, vizibilitatea normativă pe termen lung, lanțurile de aprovizionare și disponibilitatea forței de muncă.

- **Politicile UE ar trebui să abordeze riscurile specifice tehnologiei și finanțarea insuficientă prin accelerarea acordării autorizațiilor, eliminarea incertitudinilor normative și oferirea de stimulente și soluții financiare adaptate în cazul în care investițiile nu sunt încă profitabile având în vedere traiectoria actuală a prețului carbonului** (vezi capitolul 12).

2.3 Elaborarea de noi politici

Recomandarea cheie 12 - Urmărirea unor scăderi mai ambițioase ale cererii de energie și de materiale, prin politici noi și consolidate.

Avizul Consiliului consultativ cu privire la stabilirea unei ținte pentru 2040 a evidențiat că traiectoriile care pun un accent mai mare pe măsuri axate pe cerere prezintă mai multe beneficii asociate decât măsurile care acordă prioritate soluțiilor tehnologice axate pe ofertă. Până în prezent, cadrul de politică al UE s-a concentrat în principal pe măsuri axate pe ofertă și pe tehnologie, și mult mai puțin pe inițiative care să vizeze moderarea consumului de produse și servicii mari generatoare de GES. Acestea din urmă fie lipsesc (de exemplu, nu există politici specifice de temperare a cererii de transport, de promovare a unei alimentații sănătoase etc.) (**deficiență la nivelul politicilor**), fie sunt ineficace (de exemplu, lipsa de progrese în ceea ce privește reducerea cererii de energie, realizarea transferului modal sau creșterea circularității materialelor) (**deficiențe la nivelul ambiției/implementării**).

Mai multe strategii sectoriale din cadrul Pactului verde european prevăd inițiative de abordare a acestei probleme, dar multe dintre ele nu au fost încă propuse (de exemplu, un cadru legislativ privind sistemele alimentare durabile) sau adoptate (cum ar fi Regulamentul privind utilizarea capacităților de infrastructură feroviară și revizuirea Directivei privind transportul combinat). În plus, unele dintre aceste inițiative pun accentul în primul rând pe responsabilitatea voluntară a consumatorilor, care este puțin probabil să fie eficace de una singură (**deficiență la nivelul ambiției**).

- **Politicile UE ar trebui să impulsioneze mai energic scăderea cererii de energie și de materiale (la nivelul mobilității, al locuințelor, al utilizării materialelor și al alimentației), atât prin îmbunătățirea eficienței, cât și prin schimbări de comportament. Pentru ca acest lucru să devină realitate, politicile ar trebui să instituie structuri și să introducă la nivelul utilizării finale**

inovații disruptive care să confere o mai mare calitate, accesibilitate și comoditate produselor și serviciilor cu emisii mai scăzute. Strategiile sectoriale ale Pactului verde european includ mai multe inițiative care ar putea contribui la acest lucru, dar acestea nu au fost încă propuse/adoptate (vezi recomandarea-cheie 1; capitolul 3, recomandările E2 și E3; capitolul 5, recomandările I2 și I3; capitolul 6, recomandările T1 și T2; capitolul 7, recomandările B1, B2 și B4; capitolul 8, recomandarea A3; capitolul 11, recomandarea W2).

Recomandarea-cheie 13 - Extinderea regimului UE de tarifare a gazelor cu efect de seră la toate sectoarele majore (inclusiv agricultură/alimente, LULUCF și operațiunile din amonte care utilizează combustibili fosili), precum și oferirea de stimulente la nivelul UE pentru absorbțiile de dioxid de carbon.

Recenta revizuire a Directivei EU ETS extinde în mod substanțial domeniul de aplicare al regimului UE de tarifare a GES, de la 36 % din emisiile și absorbțiile totale în prezent la 74 % până la sfârșitul acestui deceniu. Totuși, restul de 26 % ar urma să fie în continuare exclus din orice regim de tarifare a gazelor cu efect de seră la nivelul UE (**deficiență la nivelul politicilor**).

Cea mai mare parte a acestei diferențe este cauzată de lipsa unui mecanism de tarifare la nivelul UE în sectoarele agricol și LULUCF. Comisia Europeană studiază în prezent modalități de introducere a unei forme de mecanism de tarifare în aceste domenii, dar nu a prezentat încă o propunere oficială. Un mecanism de tarifare a GES pentru sectoarele agricol/alimentar și LULUCF ar oferi fermierilor și silvicultorilor un stimul financiar clar pentru a reduce emisiile și a mări absorbțiile, iar consumatorilor – un stimul în sensul reducerii consumului de produse agricole cu emisii ridicate de GES. Un alt rezultat ar fi contracararea distribuției inegale a stimulentei pentru utilizarea biomasei față de cele pentru absorbția dioxidului de carbon, precum și reducerea riscului de relocare în interiorul UE a emisiilor provenite din agricultură și din sectorul LULUCF.

→ **UE ar trebui să înceapă de pe acum pregătirile pentru extinderea regimului de tarifare a emisiilor de GES din UE la toate sectoarele mari generatoare de emisii, inclusiv la sectoarele agricol/alimentar și LULUCF. În aceste domenii, instrumentele de tarifare ar trebui să impulsioneze atât reducerea emisiilor, cât și absorbția dioxidului de carbon. Instrumentele ar trebui să reflecte caracteristicile specifice ale sectoarelor agricol/alimentar și LULUCF, de exemplu complexitatea tehnică a măsurării emisiilor și absorbțiilor, alături de asocierea lor cu acțiunile de amenajare a teritoriului și de atenuare a schimbărilor climatice, persistența diferită a diverselor tipuri de absorbții naturale și riscul de relocare internațională a emisiilor. Impactul lor – în special asupra fermelor mici și a fermelor din regiuni vulnerabile – ar trebui evaluat *ex ante*, iar efectele economice, sociale și de mediu potențial negative ar trebui combătute pentru a se asigura o tranziție justă și echitabilă. Acest lucru ar putea fi realizat în moduri diferite, care să abordeze direct problemele în cauză. Bugetul PAC sau veniturile provenite din mecanismele de tarifare respective ar putea fi utilizate pentru a finanța măsuri de redistribuire și pentru a sprijini eforturile de atenuare a schimbărilor climatice și de adaptare la acestea** (vezi capitolul 8, recomandarea A2; capitolul 9, recomandările L3 și L4; capitolul 10, recomandarea C4).

Emisiile fugitive provenite din extracția și manipularea combustibililor fosili nu fac obiectul EU ETS și, până de curând, nu au fost vizate de nicio altă politică a UE de reducere a emisiilor (**deficiență la nivelul politicilor**). Regulamentul privind metanul își propune să remedieze această deficiență, însă nivelul său de ambiție va depinde de actele de punere în aplicare care vor fi adoptate de Comisia Europeană. Regulamentul nu stabilește un preț pentru emisiile de GES din amonte provenite din extracția și manipularea combustibililor fosili, nici în UE, nici în străinătate. Prin urmare, externalitățile climatice nu

sunt pe deplin internalizate în prețul combustibililor fosili furnizați pe piața UE (**deficiență la nivelul politicilor**).

Intensitatea emisiilor generate de extracția și manipularea petrolului și a gazelor ar putea fi redusă considerabil prin stabilirea unui preț pentru emisiile generate în amonte în sectorul energetic. Extinderea EU ETS la emisiile fugitive provenite din exploatarea combustibililor fosili în interiorul UE și instituirea unui mecanism de ajustare la frontieră (care să reflecte prețul EU ETS) pentru emisiile de GES din amonte provenite din importurile de combustibili fosili ar motiva exportatorii de combustibili fosili să adopte reglementări adecvate; în acest sens s-ar putea lua în considerare eforturile comparabile de reducere a emisiilor din afara UE (de exemplu, taxa pentru emisiile de CH₄ instituită prin Legea privind reducerea inflației din SUA). Regulamentul privind metanul ar putea constitui un prim pas către un sistem riguros de monitorizare, raportare și verificare pentru astfel de instrumente.

→ **UE ar trebui să abordeze problema emisiilor din amonte rezultate din extracția și manipularea combustibililor fosili, atât pe plan intern, cât și în ceea ce privește combustibilii fosili importați în Uniune. Pe baza Regulamentului privind metanul, Uniunea ar trebui să ia în considerare extinderea schemei sale de comercializare a certificatelor de emisii la emisiile fugitive provenite din exploatarea internă a combustibililor fosili. În paralel, ar trebui introdus un mecanism de ajustare la frontieră pentru emisiile de GES din amonte provenite din importurile de combustibili fosili (vezi capitolul 4, recomandarea E9). Tarifarea emisiilor generate în amonte prin utilizarea combustibililor fosili ar contribui și la obligația de eliminare treptată a acestor combustibili în UE (vezi recomandarea-cheie 5).**



European Scientific
Advisory Board on
Climate Change