

## Articol bibliografic

# Cadrul Juridic și Politico-Economic al Strategiei U.E. Privind Schimbările Climatice

**TODEA AI.\***

*Universitatea de Științe Agricole și Medicină Veterinară Cluj – Napoca, Facultatea de Agricultură, Str. Mănăstur nr. 3 – 5,  
400372 Cluj – Napoca, Romania*

Primit în data de 10 iunie 2010; primit în forma finală după recenzie în 25 octombrie 2010; acceptat în 10 noiembrie 2010  
Disponibil online din 1 decembrie 2010

### Rezumat

În studiul de față sunt prezentate aspecte esențiale privitoare la strategia legislativă a Uniunii Europene privitoare la problema tot mai strungentă ridicată de schimbările climatice. Sunt evidențiate pe scurt cele mai importante documente adoptate la nivel european în ultimul deceniu, în vederea reducerii amplitudinii pe care o ia acest fenomen, de la Protocolul de la Kyoto, până la cele mai recente acte normative ale U.E. în domeniu.

*Cuvinte cheie:* legislație, documente internaționale, decizii, directive

### 1. Introducere

Convenția-cadru a Organizației Națiunilor Unite referitoare la schimbările climatice (CCONUSC) și Protocolul de la Kyoto la CCONUSC; Planul de acțiune de la Bali (Decision 1/COP 13); cea de-a cincisprezecea Conferință a părților (COP 15) participante la CCONUSC și cea de-a cincea Conferință a părților ce servește drept Reuniune a părților participante la Protocolul de la Kyoto (COP/MOP 5), pachetul climă-energie adoptat de Parlament la 17 decembrie 2008, în special Directiva 2009/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 de modificare a Directivei 2003/87/CE în vederea îmbunătățirii și extinderii sistemului comunitar de comercializare a cotelor de emisii de gaze cu efect de seră și Decizia nr. 406/2009/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 privind efortul statelor membre de a reduce emisiile de gaze cu efect de seră astfel încât să respecte angajamentele Comunității de reducere a emisiilor

de gaze cu efect de seră până în 2020; Directiva 2008/101/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 de modificare a Directivei 2003/87/CE pentru a include activitățile de aviație în sistemul de comercializare a cotelor de emisii de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității; comunicarea Comisiei din 10 septembrie 2009 intitulată „Intensificarea finanțării eforturilor de combatere a schimbărilor climatice: Un model european pentru acordul de la Copenhaga”; rezoluțiile Parlamentului European anterioare privind schimbările climatice, în special Rezoluția din 4 februarie 2009 intitulată "2050: Viitorul începe azi - recomandări pentru viitoarea politică integrată a UE în domeniul schimbărilor climatice" și Rezoluția din 11 martie 2009 referitoare la strategia UE pentru un acord cuprinzător la Copenhaga privind schimbările climatice și adoptarea de dispoziții adecvate pentru finanțarea politicii privind schimbările climatice; declarația comună din 20 decembrie 2005 a Consiliului și a reprezentanților guvernelor statelor membre reuniți în cadrul Consiliului, a Parlamentului European și a Comisiei privind politica de dezvoltare a Uniunii Europene: „Consensul european”, în special punctele 22, 38,

\* Autorul căruia i se va adresa corespondența.  
Tel.: 0264596384; Fax: 0264593792  
e-mail: todea8@yahoo.com

75, 76 și 105; Rezoluția Parlamentului European din 21 octombrie 2008, intitulată „Crearea unei Alianțe mondiale împotriva schimbărilor climatice între Uniunea Europeană și țările sărace în curs de dezvoltare, cele mai vulnerabile la schimbările climatice” [4, 6, 7].

## 2. Cadrul politic

Uniunea Europeană este singura entitate regională din lume care a acceptat obiective obligatorii pentru realizarea reducerilor de emisii de gaze prin adoptarea pachetului climă-energie, menționat anterior, care constă în măsuri legislative de aplicare a unei reduceri unilaterale de 20 % a emisiilor de gaze cu efect de seră, comparativ cu nivelurile din 1990, până în 2020, asumându-și angajamentul să evolueze spre o reducere de 30 % sau mai mult, în funcție de ultimele evoluții științifice. Negocierile pe marginea unui acord internațional global privind schimbările climatice pentru perioada de după 2012 au fost încheiate la Copenhaga în decembrie 2009. Acordul este obligatoriu din punct de vedere juridic și în concordanță cu cele mai recente dovezi științifice, care indică faptul că schimbările climatice evoluează mai rapid și mai agresiv decât s-a estimat inițial, și să aibă obiectivul de limitare a creșterii globale a temperaturii medii anuale la suprafață la cel mult 2°C peste nivelurile preindustriale („obiectivul 2°C”);

În vederea atingerii obiectivului 2°C, este necesar ca țările dezvoltate să își asume rolul de lider în ceea ce privește reducerea semnificativă a emisiilor interne, iar țările în curs de dezvoltare să contribuie și ele la atingerea acestui obiectiv.

Uniunea Europeană trebuie să continue să dezvolte o politică externă privind clima și să adopte o poziție unitară pentru a-și menține rolul de lider în negocierile din cadrul COP 15, precum și să susțină obiective ambițioase în discuțiile sale cu partenerii internaționali pentru a se ajunge la Copenhaga la un acord internațional ambițios și obligatoriu din punct de vedere juridic, adaptat la cele mai recente descoperiri științifice și în concordanță cu obiectivul 2°C. La Copenhaga, părțile trebuie să ajungă la un acord obligatoriu din punct de vedere juridic privind țintele de reducere a emisiilor produse în țările industrializate și finanțarea acestuia și să stabilească un proces oficial pentru a ajunge.

Șefii de stat și de guvern ai tuturor membrilor COP 15 sunt invitați să acorde prioritate absolută acestei chestiuni și să dea dovadă de voință politică și subliniază că este important ca aceștia să aibă disponibilitatea de a participa la reuniunea la nivel

înalt a COP 15 pentru a evita situația în care nu se reușește încheierea unui acord care să implice angajamente substanțiale și pe termen lung la nivel național din cauza faptului că negociatorii prezenți nu dispun de mandatul politic sau de autoritatea necesară. În vederea garantării menținerii angajamentelor după expirarea primei perioade de angajament din cadrul Protocolului de la Kyoto, este esențial ca negocierile privind un acord pentru perioada de după 2012 să fie încheiate la Copenhaga și se subliniază că orice întârzieri suplimentare ale acțiunii la nivel mondial pot conduce la o situație în care generațiile viitoare nu vor mai putea controla schimbările climatice [1, 4, 5, 6].

Acordul internațional ar trebui să se bazeze pe principiul „responsabilității comune, dar diferențiate”, conform căruia țările industrializate preiau conducerea în ceea ce privește reducerea emisiilor lor interne. Se consideră, însă, că, având în vedere ponderea lor economică, China, India și Brazilia, ar trebui să se oblige să realizeze obiective similare cu cele ale țărilor industrializate, în timp ce alte țări emergente în conformitate cu Planul de acțiune de la Bali, ar trebui să ia la nivel național măsurile adecvate de atenuare, în contextul dezvoltării durabile, sprijinite și înlesnite, într-o manieră măsurabilă, raportabilă și verificabilă, de tehnologie, finanțare și construirea de capacități din partea țărilor dezvoltate, acordând atenția cuvenită, în transferurile de tehnologie, protecției drepturilor de proprietate industrială și nevoilor speciale ale țărilor celor mai puțin dezvoltate. Acordul de la Copenhaga ar trebui să angajeze părțile la reduceri obligatorii și să prevadă sancțiuni la nivel internațional, care urmează a fi definite, în cazul nerespectării obligațiilor;

Acordul internațional ar trebui să garanteze o reducere colectivă a emisiilor de gaze cu efect de seră în țările dezvoltate la un nivel care să se apropie de limita superioară a intervalului de 25 - 40 % pentru anul 2020 față de nivelurile din 1990, conform recomandării din cadrul celui de-al patrulea raport de evaluare al Comitetului Interguvernamental pentru Schimbări Climatice (IPCC 4AR), și că date științifice recente arată că este necesară o reducere a emisiilor de cel puțin 40 %. Se solicită ca aceste reduceri să fie interne, se reamintește că ar trebui stabilit un obiectiv de reducere pe termen lung pentru UE și celelalte țări dezvoltate de cel puțin 80 % până în 2050, comparativ cu nivelurile din 1990. Se reamintește că emisiile de gaze cu efect de seră ar trebui să înceapă să scadă până cel mai târziu în anul 2015. Se subliniază necesitatea ca obiectivele de reducere a emisiilor convenite prin acordul internațional să fie în conformitate cu obiectivul 2°C și cu evoluțiile

științifice recente, se solicită, prin urmare, revizuirii periodice ale acordului, mai precis la fiecare cinci ani, pentru a garanta că obiectivele de reducere a emisiilor de gaze sunt destul de ambițioase pentru a putea îndeplini obiectivul 2°C și că acele obiective își mențin actualitatea în raport cu cele mai recente date științifice.

Uniunea Europeană menționează clar în ce condiții își va mări angajamentul în vederea reducerilor emisiilor, având în vedere faptul că, potrivit ultimelor recomandări științifice, este necesară o reducere cu 40 % a emisiilor. Se solicită includerea în acordul de la Copenhaga a unor cerințe de raportare în temeiul cărora părțile vizate la anexa 1 vor avea obligația de a stabili planurile de acțiune pentru obținerea de reduceri de emisii până în 2050, în concordanță cu obiectivul 2°C.

Se recunoaște angajamentul Japoniei de a-și reduce emisiile cu 25 % până în 2020 și se salută semnalele pozitive din China, iar având în vedere această situație, îndeamnă SUA să confere un caracter obligatoriu obiectivelor stabilite în timpul campaniei electorale, oferind astfel o dovadă clară a hotărârii principalelor state dezvoltate de a continua lupta împotriva schimbărilor climatice. Se subliniază în acest sens că este, de asemenea, extrem de important ca India să contribuie la această luptă. Prin acordul internațional ar trebui să garanteze că țările în curs de dezvoltare, luate în ansamblu, își limitează creșterea emisiilor cu 15-30 % sub nivelul la care s-ar ajunge în situația actuală pentru a se asigura că obiectivul 2°C este atins. Se solicită UE să invite membrii COP 15 să elaboreze un plan comun pentru anul 2050 și după acesta.

Parlamentul european reamintește, în plus, recomandarea sa ca anumite principii adoptate în cadrul pachetului climă-energie să fie utilizate ca model pentru acordul internațional, în special foaia de parcurs liniară, cu caracter obligatoriu, aplicabilă angajamentelor țărilor dezvoltate, diferențierea pe baza emisiilor verificate și a PIB-ului și un sistem consolidat de respectare a unui factor anual de reducere [2, 6, 7].

### 3. Cadrul economic

Întrucât este nevoie de mult mai multe resurse financiare pentru a permite aplicarea măsurilor de atenuare și adaptare necesare în țările în curs de dezvoltare și, prin urmare, pentru combaterea schimbărilor climatice, ar trebui puse la dispoziție resurse implicând un angajament similar cu angajamentul necesar pentru soluționarea crizei financiare actuale. Majoritatea sumelor promise pentru schimbările climatice provin din bugetele asistenței oficiale pentru dezvoltare (AOD),

redirecționând astfel fondurile aferente asistenței pentru dezvoltare și punând în pericol în mod grav reducerea sărăciei și atingerea obiectivelor de dezvoltare ale mileniului (ODM).

Acordul de la Copenhaga ar putea oferi impulsul necesar pentru încheierea unui "nou acord durabil", care să stimuleze creșterea economică și socială durabilă, promovând tehnologiile durabile din punct de vedere ecologic, energiile regenerabile și eficiența energetică, reducând consumul de energie și garantând noi locuri de muncă și coeziune socială, atât în țările dezvoltate, cât și în țările în curs de dezvoltare. Se constată, de asemenea, că implicațiile schimbărilor climatice asupra sănătății publice ar trebui analizate în mod corespunzător. Se reamintește de Raportul Stern privind economia schimbărilor climatice care demonstrează că acțiunile cât mai rapide de combatere a schimbărilor climatice reprezintă stimulente economice clare pentru comunitatea internațională. Investițiile inițiale ale sectorului public într-o infrastructură energetică durabilă și în continuarea cercetării și dezvoltării vor conduce la reducerea costurilor sociale ale schimbărilor climatice.

Participarea activă a tuturor țărilor la acțiunile de combatere a schimbărilor climatice va deveni o realitate, doar dacă țările în curs de dezvoltare și cu economii emergente vor putea menține o creștere economică durabilă, din acest motiv, solicită răspunsuri politice cu un grad de integrare sporit atunci când se au în vedere provocările legate de dezvoltare și climă. Schimbările climatice reprezintă o provocare pentru care nu există o soluție politică unică, însă combinarea oportunităților existente și creșterea considerabilă a eficienței în toate domeniile economice și sociale în țările dezvoltate și în curs de dezvoltare ar contribui la soluționarea problemei privind resursele și distribuția, pregătind calea pentru o a treia revoluție industrială.

Poipoarele țărilor în curs de dezvoltare vor fi și mai grav afectate de consecințele schimbărilor climatice și că este astfel și în interesul acestor țări să contribuie la încheierea cu succes a unei convenții privind schimbările climatice.

Responsabilitatea țărilor dezvoltate de a acorda sprijin financiar și tehnic suficient, durabil și previzibil țărilor în curs de dezvoltare pentru a le permite să își asume angajamente privind reducerea emisiilor lor de gaze cu efect de seră, să se adapteze la efectele schimbărilor climatice și să reducă emisiile cauzate de despăduriri și de degradarea pădurilor, precum și să-și accelereze consolidarea capacităților în vederea îndeplinirii obligațiilor aferente unui viitor acord internațional privind schimbările climatice. Se insistă asupra faptului că astfel de angajamente de acordare a sprijinului

financiar previzibil necesar pentru atenuarea schimbărilor climatice și adaptarea la acestea în contextul CCONUSC trebuie să fie unele noi, care să se adauge la AOD și să fie independente de procedurile bugetare anuale din statele membre. Se reamintește faptul că resursele nu ar trebui distribuite sub formă de împrumuturi concesionale, ci sub formă de subvenții, se reamintesc de asemenea angajamentele AOD deja existente, care își propun atingerea a 0,7 % din PIB până în 2015.

Se subliniază necesitatea unei manifestări rapide a sprijinului public internațional în vederea ajungerii la un acord ambițios la Copenhaga și se solicită UE să respecte cel puțin estimarea Comisiei de finanțare totală de 5 - 7 miliarde EUR anual pentru perioada 2010-2012.

Nivelul total al contribuției colective a UE la eforturile de atenuare și la necesitățile de adaptare ale țărilor în curs de dezvoltare ar trebui să se ridice la cel puțin 30 000 de milioane EUR pe an până în 2020, un nivel care ar putea crește în funcție de noile informații obținute cu privire la gravitatea schimbărilor climatice și la amploarea costurilor acestora. Comunitatea internațională trebuie să mărească în mod semnificativ sprijinul financiar acordat țărilor în curs de dezvoltare pentru adaptarea la schimbările climatice și atenuarea acestora, explorând alte mecanisme financiare inovatoare (de exemplu schimburi de tipul „datorie externă contra investiții în protecția mediului”);

O mare parte a veniturilor generate în urma licitațiilor din cadrul sistemului UE de comercializare a certificatelor de emisie, inclusiv a licitațiilor în domeniul transporturilor aeriene și maritime, ar trebui alocată pentru măsuri care să le permită țărilor în curs de dezvoltare să lupte împotriva schimbărilor climatice și să se adapteze la acestea. Se subliniază totuși faptul că peste 50 % din emisiile din UE nu sunt acoperite de sistemul UE de comercializare a certificatelor de emisie care a debutat în 2005 se reamintește, prin urmare, că este necesară elaborarea unor strategii alternative, astfel încât toate componentele economiei, nu numai industria, și, în special, statele membre, să-și ia angajamentul de a reduce emisiile și să-și asume responsabilitățile. Revizuirea bugetară a UE, care urmează să aibă loc, trebuie să se axeze pe punerea la dispoziție a unor resurse suficiente pentru măsuri de protecție împotriva schimbărilor climatice și de adaptare la acestea, și se recomandă ca țările dezvoltate să prevadă consacarea unei părți din PIB pentru crearea unui fond de cooperare pentru realizarea de tehnologii energetice ecologice, independent de fondurile de ajutoare pentru dezvoltare existente.

Structurile de guvernare stabilite în scopul finanțării măsurilor privind clima în temeiul acordului de la Copenhaga trebuie să asigure o reprezentare echitabilă a țărilor dezvoltate și a celor în curs de dezvoltare și se subliniază în continuare că, pentru a garanta faptul că transferurile financiare sunt folosite într-o manieră durabilă, ar trebui să se recurgă la experiențele acumulate în cadrul politicii de dezvoltare și să se aplice principii consacrate, precum cel al „bunei guvernări”. Se atrage atenția asupra faptului că țările donatoare trebuie să investească în creșterea "capacității de absorbție" în țările în curs de dezvoltare, astfel încât acestea din urmă să fie capabile să folosească resursele în mod eficient [1, 3].

#### 4. Concluzii

Pentru atingerea obiectivului 2°C, este necesar ca țările dezvoltate să își asume rolul de lider în ceea ce privește reducerea semnificativă a emisiilor interne, iar țările în curs de dezvoltare să contribuie și ele la atingerea acestui obiectiv.

Acordul internațional ar trebui să garanteze o reducere colectivă a emisiilor de gaze cu efect de seră în țările dezvoltate la un nivel care să se apropie de limita superioară a intervalului de 25 - 40 % pentru anul 2020 față de nivelurile din 1990.

O mare parte a veniturilor generate în urma licitațiilor din cadrul sistemului UE de comercializare a certificatelor de emisie, inclusiv a licitațiilor în domeniul transporturilor aeriene și maritime, ar trebui alocată pentru măsuri care să le permită țărilor în curs de dezvoltare să lupte împotriva schimbărilor climatice și să se adapteze la acestea. Țările dezvoltate trebuie să acorde sprijin financiar și tehnic suficient, durabil și previzibil țărilor în curs de dezvoltare pentru a le permite să își asume angajamente privind reducerea emisiilor lor de gaze cu efect de seră, să se adapteze la efectele schimbărilor climatice și să reducă emisiile cauzate de despăduriri și de degradarea pădurilor.

#### References

- [1] \*\*\*, 2002, Protocolul de la Kyoto la Convenția-cadru a Organizației Națiunilor Unite asupra schimbărilor climatice. Jurnalul Oficial L 130 , 15/05/2002, 0004 – 0020. RO.ES capitol 11 volum 27, 223 – 237
- [2] \*\*\*, 2002, Decizia Consiliului din 25 aprilie 2002 privind aprobarea, în numele Comunității Europene, a Protocolului de la Kyoto la Convenția-cadru a Organizației Națiunilor Unite asupra schimbărilor climatice și îndeplinirea în comun a angajamentelor care decurg din acesta. Jurnalul Oficial L 130 , 15/05/2002 p. 0001 – 0003. RO.ES capitol 11 volum 27, 220 - 222

[3] \*\*\*, 2003, Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 octombrie 2003 de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității și de modificare a Directivei 96/61/CE a Consiliului Text cu relevanță pentru SEE. Jurnalul Oficial L 275, 25/10/2003, 0032 – 0046. RO.ES capitol 15 volum 10, 78 – 93

[4] \*\*\*, 2005, Decizia Comisiei din 10 februarie 2005 de stabilire a normelor de aplicare a Deciziei nr. 280/2004/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind un mecanism de monitorizare a emisiilor de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității și de punere în aplicare a Protocolului de la Kyoto [notificată cu numărul C(2005) 247. Jurnalul Oficial L 055 , 01/03/2005 p. 0057 – 0091. Jurnalul Oficial L 319 , 29/11/2008, 0152 – 0186. RO.ES capitol 15 volum 13, 146 – 180

[5] \*\*\*, 2009, Decizia nr. 406/2009/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 privind

efortul statelor membre de a reduce emisiile de gaze cu efect de seră astfel încât să respecte angajamentele Comunității de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră până în 2020, Jurnalul Oficial L 140, 05/06/2009, 0136 – 0148

[6] \*\*\*, 2009, Regulamentul (CE) nr. 443/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 aprilie 2009 de stabilire a standardelor de performanță privind emisiile pentru autoturismele noi, ca parte a abordării integrate a Comunității de a reduce emisiile de CO<sub>2</sub> generate de vehiculele ușoare (Text cu relevanță pentru SEE), Jurnalul Oficial L 140 , 05/06/2009, 0001 – 0015

[7] \*\*\*, 2009, Directiva 2009/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 de modificare a Directivei 2003/87/CE în vederea îmbunătățirii și extinderii sistemului comunitar de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră. Jurnalul Oficial L 140 , 05/06/2009, 0063 – 0087