

# GHID DE PREGĂTIRE A PLANURILOR TERITORIALE PENTRU O TRANZIȚIE JUSTĂ

Cum ne asigurăm că PTTJ pun în  
centrul lor mediul și comunitățile

**Bankwatch**  
FOR PEOPLE AND ENVIRONMENT

CEE

**Bankwatch  
Network**

Această publicație reprezintă o traducere a raportului *Territorial Just Transition Plan Checklist* publicat prima dată de CEE Bankwatch Netowrk in iulie 2020. Versiunea în limba română a fost publicată în august 2020.

**Pentru mai multe informații:**

Alexandru Mustăță

Coordonator de campanii

Bankwatch România

[alexandru.mustata@bankwatch.org](mailto:alexandru.mustata@bankwatch.org)

This project is part of the European Climate Initiative (EUKI). EUKI is a project financing instrument by the German Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety (BMU). The EUKI competition for project ideas is implemented by the Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. It is the overarching goal of the EUKI to foster climate cooperation within the European Union (EU) in order to mitigate greenhouse gas emissions.

The opinions put forward in this briefing are the sole responsibility of CEE Bankwatch Network and do not necessarily reflect the views of the Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety (BMU).

[www.euki.de](http://www.euki.de)

This briefing paper has been produced with the financial assistance of the European Union. The content of this briefing is the sole responsibility of CEE Bankwatch Network and can under no circumstances be regarded as reflecting the position of the European Union.

Supported by:



Federal Ministry  
for the Environment, Nature Conservation  
and Nuclear Safety



European  
Climate Initiative  
EUKI



based on a decision of the German Bundestag

# INTRODUCERE

Pe 14 ianuarie 2020, Comisia Europeană a propus înființarea unui Fond pentru tranziție justă (FTJ) ca parte a Pactului ecologic european. Scopul fondului, propus pentru prima dată în 2017, este de a sprijini regiunile cele mai afectate de tranziția energetică și de a contribui la diversificarea economiei acestora. Pe 28 mai 2020, ca parte a măsurilor luate de Comisia Europeană pentru combaterea pandemiei COVID-19, a fost propusă creșterea bugetului FTJ cu 40 de miliarde de euro, însă Fondul a fost apoi redus la 17,5 miliarde de euro prin decizia Consiliului European din iulie 2020. Fondul este unul dintre cei trei piloni ai Mecanismului pentru tranziție justă, care include împrumuturi către sectorul public oferit de BEI și sprijin specific prin InvestEU<sup>1</sup>. Cei trei piloni ai Mecanismului combinați ar trebui să ajungă la cel puțin 150 de miliarde de euro.

Una dintre condițiile pentru accesarea fondului este întocmirea planurilor teritoriale pentru o tranziție justă (PTTJ). Propunerea pentru crearea fondului stipulează că aceste planuri „vor prezenta un proiect al procesului de tranziție până în 2030, în conformitate cu planurile naționale privind energia și clima și cu tranziția către o economie neutră din punct de vedere climatic și vor identifica ulterior cele mai afectate teritorii care trebuie sprijinite”. **În acest raport formulăm recomandări pentru fiecare secțiune a PTTJ cu scopul de a îndruma țările din Europa Centrală și de Est în pregătirea unor planuri care asigură soluții sustenabile și echitabile.**

Pentru a susține țările în pregătirea acestor planuri, Comisia a lansat la finalul lunii februarie un apel pentru asistență tehnică prin Programul de sprijin pentru reforme structurale. Toate cele 18 state membre care au aplicat au fost acceptate în luna mai pentru a primi sprijin pentru producerea PTTJ<sup>2</sup>.

Un alt element important al acestui fond va fi Platforma pentru tranziție justă. Conform propunerii, rolul Platformei va fi de a „permite schimburile bilaterale și multilaterale de experiență privind lecțiile învățate și de cele mai bune practici în toate sectoarele afectate”. Această

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/newsroom/news/2020/01/14-01-2020-financing-the-green-transition-the-european-green-deal-investment-plan-and-just-transition-mechanism](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/01/14-01-2020-financing-the-green-transition-the-european-green-deal-investment-plan-and-just-transition-mechanism)

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/newsroom/news/2020/05/05-07-2020-commission-supports-member-states-in-their-transition-to-a-climate-neutral-economy](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/05/05-07-2020-commission-supports-member-states-in-their-transition-to-a-climate-neutral-economy)

Platformă a fost lansată pe 29 iunie 2020, iar până la finalul anului va fi creată o bază de date cu proiecte și experți, oferind și un forum pentru dialog online<sup>3</sup>.

Fondul pentru tranziție justă încă este modificat prin amendamente, iar procesul legislativ va continua pentru restul anului. Dosarul cade sub responsabilitatea Comisiei pentru dezvoltare regională (REGI) din Parlamentul European. Proiectul raportului, care conține recomandările REGI de modificare a propunerii inițiale a Comisiei, a fost publicat pe 23 martie și prezentat pe 12 mai. Comisia REGI a votat raportul pe 6 iulie, introducând un nou criteriu pentru alocarea fondurilor: Mecanismul verde de recompensare, care va permite ca 18% din totalul resurselor din FTJ să fie alocate statelor membre în funcție de viteza cu care reduc emisiile de gaze cu efect de seră. Comisia REGI a mai propus și derogări pentru investițiile în capacități pe gaze naturale pentru regiunile care își bazează economia pe cărbune, șisturi bituminoase sau turbă<sup>4</sup>. Votul comisiei REGI nu reprezintă poziția finală a Parlamentului. Poziția REGI va fi supusă votului plenar în septembrie, în vederea stabilirii poziției Parlamentului pentru negocierile trilaterale. Trialogurile vor începe sub președinția germană, iar negocierile se vor încheia până la finalul anului. Mai mult, pentru ca FTJ să fie funcțional, cadrul financiar multianual și regulamentele privind fondurile structurale (RDC) trebuie să fie finalizate.

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1201](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1201)

<sup>4</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200703IPR82625/just-transition-in-eu-regions-support-to-people-economy-and-environment>



# RECOMANDĂRI PENTRU PTTJ

Propunerea pentru crearea Fondului pentru tranziție justă publicată de Comisia Europeană include și Anexa II, care detaliază ce trebuie să conțină Planurile teritoriale pentru tranziție justă. Textul din anexă poate fi găsit mai jos în italic. Având în vedere că structura propusă de Comisie nu este destul de detaliată pentru a garanta că toate PTTJ vor asigura cu adevărat o tranziție justă, sub fiecare extras din anexă propunem o serie de elemente pe care planurile ar trebui să le conțină pentru a ajunge la rezultatele dorite. Dintre acestea, cel mai important este ca UE să devină neutră din punct de vedere climatic – având o economie cu emisii zero de gaze cu efect de seră până în 2050 – așa cum a convenit Comisia Europeană anul trecut<sup>5</sup>.

*1.1. Prezentare a procesului de tranziție preconizat către o economie neutră din punct de vedere climatic, în conformitate cu obiectivele planurilor naționale privind energia și clima și cu alte planuri de tranziție existente, cu un calendar pentru încetarea sau reducerea activităților precum extracția de cărbune și lignit sau producția de energie electrică pe bază de cărbune*



- ✓ **O estimare anuală a reducerii emisiilor de gaze cu efect de seră rezultată din implementarea PTTJ.** Pentru a fi credibilă, planificarea tranziției trebuie să abordeze direct problema principală, prin estimarea reducerii emisiilor de gaze cu efect de seră.
- ✓ **Referințe directe la PNIESC și explicații clare legate de contribuția PTTJ.** Până în prezent nu a fost propusă nici o metodologie pentru a demonstra că PTTJ va contribui la realizarea obiectivelor planurilor naționale integrate privind energia și clima (PNIESC). Așa cum sugerează și numele, PNIESC detaliază modalitățile de decarbonizare la nivel național, dar acestea nu explică cum va contribui fiecare regiune la obiectivul european de decarbonizare. Abordarea PNIESC este mai degrabă sectorială, arătând cum producția de energie, industria, transportul sau agricultura pot fi modernizate astfel încât să aibă o amprentă de carbon mai mică. În schimb, PTTJ au nevoie ca aceste schimbări să fie localizate pentru ca statele membre să poată arăta că regiunile beneficiare ale FTJ contribuie semnificativ la reducerea emisiilor la nivel național.

- ✓ **Coerența cu neutralitatea climatică ar trebui să precedă coerența cu PNIESC.** În principiu, prioritățile și măsurile incluse în PTTJ ar trebui să fie corelate cu măsurile de decarbonizare expuse în PNIESC, pentru a asigura coeziunea politicilor și integrarea noilor investiții din economie și infrastructură în viitorul model energetic. Însă unele PNIESC-uri sunt neambițioase și nu propun o contribuție semnificativă la țintele climatice ale UE, în timp ce PTTJ trebuie să fie aliniate cu ținta neutralității climatice. În astfel de cazuri, nivelul scăzut de ambiție din PNIESC nu ar trebui să împiedice PTTJ să fie mai ambițioase. Astfel, coerența cu neutralitatea climatică ar trebui să precedă coerența cu NECP în cazurile în care aceste două obiective diferă.
- ✓ **O estimare anuală a capacității instalate în fiecare regiune după tipul și cantitatea de cărbune exploatat.** În afară de pregătirea unui „calendar pentru încetarea sau reducerea activităților precum extracția de cărbune și lignit sau producția de energie electrică pe bază de cărbune”, planurile trebuie să conțină și o estimare a capacității instalate rămase la nivel regional și național pentru a ilustra contribuția închiderilor la procesul de decarbonizare a sistemului energetic național.

**1.2. Identificarea teritoriilor care se preconizează că vor fi cele mai afectate și justificarea acestei alegeri, cu estimarea corespunzătoare a impactului economic și asupra ocupării forței de muncă pe baza prezentării de la secțiunea 1.1**



- ✓ **Menționarea situației curente și estimarea viitoarelor locuri de muncă din industriile cu o amprentă ridicată de carbon.** PTTJ ar trebui să detalieze în mod explicit numărul de locuri de muncă din fiecare industrie poluantă din regiune, făcând și o proiecție a evoluției acestora până în 2030. Acest lucru este necesar pentru a planifica în avans soluții pentru crearea de noi locuri de muncă, dar și pentru pensionările anticipate.  
O atenție specială trebuie acordată locurilor de muncă indirecte sau celor care se bazează pe industria combustibililor fosili, dar nu sunt în mod direct parte din ea, pe care de obicei producătorii de cărbune le supraestimează pentru a justifica ajutoarele de stat. Cărbunele este în

declin de mulți ani în Europa, iar majoritatea furnizorilor de bunuri și servicii pentru această industrie și-au diversificat afacerile pentru a reduce dependența de un singur client. Un exemplu bun este producătorul de benzi transportoare din cauciuc Artego, care în trecut a fost al doilea cel mai mare angajator din Gorj, după principalul său client Complexul Energetic Oltenia. În ultimii ani, în contextul în care mineritul a suferit un declin, Artego a crescut exporturile, iar astăzi acestea reprezintă 55% din cifra de afaceri a companiei<sup>6</sup>. Nu trebuie să presupunem că locurile de muncă indirecte vor dispărea odată cu industriile poluante pentru care lucrează. PTTJ ar trebui mai degrabă să identifice modul în care poate susține aceste afaceri pentru a-și diversifica produsele și serviciile.

## 2.1. Evaluarea impactului economic, social și teritorial al tranziției către o economie neutră din punct de vedere climatic

Identificarea activităților economice și a sectoarelor industriale afectate, făcând distincția între:

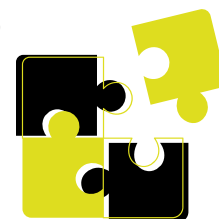
- sectoarele în declin, care ar urma să își înceteze sau să își reducă în mod semnificativ activitățile legate de tranziție, inclusiv un calendar corespunzător;
- sectoarele în transformare, care ar urma să fie supuse unei transformări a activităților, a proceselor și a producției.

Pentru fiecare dintre cele două tipuri de sectoare:

- pierderile de locuri de muncă și nevoile de recalificare preconizate, ținând seama de previziunile privind competențele;
- potențialul de diversificare economică și oportunitățile de dezvoltare.

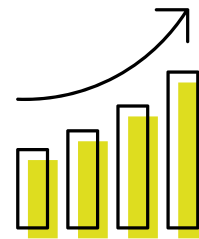


**Evaluarea potențialului tuturor sectoarelor economice, nu doar a celor identificate în mod obișnuit.** Anexa II se concentrează pe domeniile „în declin” și „în transformare”, care sunt cel mai probabil corelate cu locurile de muncă directe și indirecte din domeniile cu o amprentă de carbon ridicată. Există riscul ca această abordare să ignore alte părți importante ale economiei ce pot fi afectate de procesul de tranziție. În pregătirea PTTJ, regiunile trebuie să ia în calcul faptul că sistemul de educație și formare trebuie să pregătească noi abilități, că firmele care se ocupă de dezvoltarea infrastructurii vor fi nevoite să adopte noi tehnologii, că turismul în regiune se va schimba în următorul deceniu etc.



## 2.2. Necesitățile și obiectivele de dezvoltare până în 2030 în vederea realizării neutralității climatice

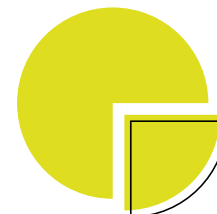
- necesitățile în materie de dezvoltare pentru a face față provocărilor legate de tranziție;
- obiectivele și rezultatele preconizate prin punerea în aplicare a priorității FTJ.



**Evaluarea problemelor sociale existente în regiune.** Este firesc ca statele membre să încerce să anticipeze câți oameni își vor pierde locurile de muncă odată cu închiderea industriilor poluante pentru a atinge neutralitatea climatică în 2050. Dar multe regiuni monoindustriale, fie cele miniere sau cele care își bazează economia pe prelucrarea oțelului, au avut de-a face cu multe provocări în ultimele decenii. O tranziție justă nu poate să se concentreze doar asupra noilor disponibilizați, ci trebuie să abordeze și problemele existente și să găsească soluții pentru cei mai vulnerabili. Mai mult, industriile cu o amprentă mare de carbon angajează în primul rând bărbați. Astfel PTTJ ar trebui să explice cum vor îmbunătăți egalitatea de gen în regiuni.

## 2.3. Coerența cu alte strategii și planuri naționale, regionale sau teritoriale

- strategii de specializare inteligentă;
- strategiile teritoriale menționate la articolul 23 din Regulamentul UE [noul RDC];
- alte planuri de dezvoltare regionale sau naționale.



**Evaluarea progresului privind contribuțiile stabilite la nivel național (CSN) și țintele Acordului de la Paris.** Fiecare parte a Acordului de la Paris trebuie să comunice contribuțiile stabilite la nivel național (CSN) până la finalul anului. Aceste documente vor prezenta acțiunile statelor de combatere a schimbărilor climatice pentru a ajunge cât mai curând la momentul în care emisiile de gaze cu efect de seră scad. Țările trebuie să se asigure că nu produc documente contradictorii, comparând PTTJ cu CSN.



## 2.4. Tipuri de operațiuni preconizate

- tipurile de operațiuni preconizate și contribuția estimată a acestora la atenuarea impactului tranziției climatice
- sinergiile și complementaritatea operațiunilor avute în vedere cu alte programe din cadrul obiectivului privind investițiile pentru creștere economică și locuri de muncă (în sprijinul procesului de tranziție), cu alte instrumente de finanțare (Fondul pentru modernizarea sistemului Uniunii de comercializare a certificatelor de emisii) și cu ceilalți piloni ai Mecanismului pentru o tranziție justă (schema specifică din cadrul InvestEU și facilitatea de împrumut pentru sectorul public a Băncii Europene de Investiții) pentru a răspunde nevoilor de investiții identificate



### **Operațiunile care nu pot fi finanțate sunt explicit menționate.**

Având în vedere că planurile sunt dezvoltate pentru o perioadă de 10 ani, este posibil ca țările să încerce să își păstreze opțiunile deschise și să includă o varietate de investiții. Dar pentru a construi un traseu previzibil al tranziției, această secțiune ar trebui să listeze și acele operațiuni care nu vor fi finanțate prin FTJ. Printre operațiunile excluse ar trebui să fie investițiile în proiecte extrem de mari care ar limita spațiul pentru alte idei, domeniile care au fost subvenționate în trecut în regiune și care s-au dovedit un eșec, afaceri care nu pot garanta locuri de muncă de calitate, sau investiții în domenii nesustenabile. Având în vedere obiectivul de decarbonizare până în 2050, orice investiție care are o amprentă mare de carbon, inclusiv investițiile în gaze naturale, trebuie încadrate ca nesustenabile, în contextul în care vor trebui să fie eliminate în următoarele decenii.

## 2.5. Indicatori de realizare sau de rezultat specifici programelor

A se completa doar în cazul în care sunt prevăzuți indicatori specifici programelor:

- justificarea necesității indicatorilor de realizare sau de rezultat specifici programelor, pe baza tipurilor de operațiuni preconizate



Nu avem nici o recomandare specifică în ceea ce privește acest punct.

### 3.1. Parteneriat

- *modalități de implicare a partenerilor în pregătirea, punerea în aplicare, monitorizarea și evaluarea planului teritorial pentru o tranziție justă*
- *rezultatele consultării publice*



**Dispoziții concrete pentru parteneriat și calendar al procedurii de participare.** Definiția termenului de parteneriat este largă și permite diverse forme de cooperare. Rămâne la latitudinea statelor membre să determine cât de mult vor să formalizeze acest parteneriat și să traseze procedurile de implicare a actorilor interesați. PTTJ trebuie să conțină următoarele elemente pentru a asigura parteneriate reale:

- asumarea transparenței de către instituțiile responsabile de elaborarea PTTJ, inclusiv publicarea regulată a informațiilor privind progresul procesului, rezultatele consultărilor, rezultatele grupurilor de lucru etc.
- reguli și responsabilități clare în procesul decizional și sarcini explicite ale participanților;
- alocări de timp și financiare suficiente pentru fiecare rundă de consultări astfel încât participarea să fie asigurată;
- dispoziții clare pentru asigurarea participării: locațiile întâlnirilor, numărul facilitatorilor, al echipelor de cercetare și al experților, tipurile și numărul consultărilor – chestionare, focus grupuri, interviuri semistructurate etc.
- unelte online – site web, arhiva tuturor documentelor și informațiilor, listă de întrebări frecvente, punct de contact unic etc.

Având în vedere experiența din Slovacia<sup>7</sup>, credem că următoarele perioade de timp sunt necesare pentru a asigura o participare reală:

1. Identificarea actorilor relevanți – 2 săptămâni
2. Crearea grupurilor de lucru – 4 săptămâni
3. Identificarea nevoilor și a recomandărilor – 12 săptămâni
4. Comentarii asupra draftului din partea grupurilor de lucru, publicului interesat, experților etc.; realizarea unui raport rezultat în urma procesului participativ – 8 săptămâni
5. Integrarea comentariilor într-un draft final – 4 săptămâni

### 3.2. Monitorizare și evaluare

- *monitorizarea și evaluarea măsurilor planificate, inclusiv indicatori de măsurare a capacității planului de a-și atinge obiectivele*



#### **Definirea indicatorilor calitativi, nu doar a celor cantitativi.**

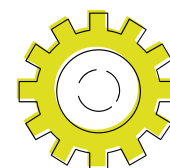
Măsurile de monitorizare ar trebui concepute astfel încât să indice clar actorilor implicați dacă implementarea PTTJ este conformă cu obiectivele asumate. Evaluarea interimară a PTTJ ar trebui să fie realizată nu doar din punct de vedere cantitativ, dar și din punct de vedere calitativ, după următoarele criterii:

- dezvoltarea sustenabilă;
- potențialul de a atinge neutralitatea climatică și reducerea gazelor cu efect de seră;
- crearea de locuri de muncă sustenabile – stabile, sindicalizate, plătite decent, sigure și care asigură egalitatea de gen;
- diversificarea economică și susținerea întreprinderilor mici și mijlocii;
- ameliorarea excluderii sociale a comunităților marginalizate;
- îmbunătățirea calității vieții – sănătate, poluarea aerului, atractivitatea zonei etc.

În final, succesul și credibilitatea echipelor de monitorizare și evaluare depind de participarea diverșilor actori interesați de la toate nivelurile.

### 3.3. Organismul/organismele de coordonare și de monitorizare

*Organismul sau organismele care răspund de coordonarea și monitorizarea punerii în aplicare a planului și rolul acestora*



#### **Sistem de control care să asigure un proces decizional corect.**

Având în vedere scopul și amploarea PTTJ, este esențial să existe un organism de coordonare (OC). PTTJ trebuie să își seteze prioritățile pentru fiecare trimestru și să asigure că organismul de coordonare, împreună cu alți actori:

- determină numărul și scopul proiectelor susținute;
- monitorizează domeniile în care sunt pregătite apeluri adecvate;
- estimează care ar trebui să fie rezultatele proiectelor susținute;
- definesc modul în care rezultatele vor fi măsurate;
- decid care vor fi activitățile subsecvente, în cazul în care proiectele finanțate nu își ating obiectivele.

Procesul participativ de pregătire a apelurilor de finanțare are trăsături similare cu procesul de creare a PTTJ.

Organismul de coordonare trebuie să prevină „pseudo participarea”, situația când încearcă (uneori involuntar) să creeze impresia unui proces participativ, dar nu este dispus să împartă puterea decizională. Dacă participarea nu poate influența decizii, nu este reală – ci doar o iluzie. Acest lucru se poate întâmpla dacă:

- OC restricționează accesul la informația relevantă membrilor comitetului de monitorizare / grupurilor de lucru;
- OC crează organisme formale (ex: comitete de monitorizare, consilii consultative, grupuri de lucru) fără ca acestea să aibă o influență reală asupra procesului decizional și fără ca acestea să aibă o șansă reală de a discuta sau propune subiecte (din cauza lipsei de timp, lipsei de informație, grupuri prea mari sau prost administrate);
- OC conduce procesele și întâlnirile astfel încât participanții să susțină decizia acestuia (crează restricții, ignoră propunerile venite de la participanți, nu notează propunerile în procesul verbal / minute, nu justifică respingerea unor idei sau notează în minute doar unele idei);
- OC se folosește de diferențele de putere pentru a-și întări propriile soluții sau pe cele care avantajează actorii mai puternici (ex: organizează întâlnirile astfel încât vocile actorilor puternici să fie mai auzite decât ale celorlalți participanți, nu rezolvă dezechilibrele de putere în favoarea celor mai slabi sau nu ia în calcul păreri nonconformiste);
- Procesul de luare a deciziei este separat de procesul participativ (ex: procesul decizional implică actori care nu sunt parte din procesul participativ, sau actori care nu sunt numiți în mod public ca având un rol în luarea deciziilor, rezultatele procesului de participare publică nu sunt folosite în niciun fel etc.)

# CONCLUZII

Tranziția justă a Europei este din ce în ce mai aproape de realitate și nu trebuie să ratăm nici o ocazie de a o realiza. Prin accentul pus asupra regiunilor, UE și-a asumat deja că va răspunde nevoilor comunităților celor mai afectate. Dar planurile menite să ajute aceste regiuni și comunitățile lor trebuie să fie cât mai exhaustive.

Principalele priorități ale tranziției sunt neutralitatea climatică și maximizarea beneficiilor economice și sociale pentru cetățeni, iar acestea trebuie să fie complementare. Comisia trebuie să se asigure că planurile regionale sunt coerente cu țintele climatice internaționale, că planificarea are loc în mod transparent și cu toți actorii relevanți, că proiectele acceptabile sunt clar definite și că monitorizarea impactului planurilor este realizată. Urmărirea recomandărilor din acest ghid de pregătire a PTTJ poate asigura realizarea unor planuri complete, cu măsuri și angajamente pentru o tranziție energetică de succes, care nu lasă pe nimeni în urmă.





Asociația Bankwatch România

Sediul social: Str. Boișoara nr. 24, Ap. 2, Sector 6, București, 060227

Adresa de corespondență: Bd. Regina Maria, nr. 98, Bl. 119, Ap. 10, Sector 4,  
București, 040125

Tel. 031 438 2489, Fax 031 816 8375

[www.bankwatch.ro](http://www.bankwatch.ro)

