

**Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema „Securitatea alimentară și bioenergia”
(aviz din proprie inițiativă)**

(2013/C 341/04)

Raportor: **dl Franco CHIRIACO**

La 14 februarie 2013, în conformitate cu articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, Comitetul Economic și Social European a hotărât să elaboreze un aviz din proprie inițiativă pe tema

Securitatea alimentară și bioenergia

(aviz din proprie inițiativă).

Secțiunea pentru agricultură, dezvoltare rurală și protecția mediului, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 3 septembrie 2013.

În cea de-a 492-a sesiune plenară, care a avut loc la 18 și 19 septembrie 2013 (ședința din 18 septembrie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 173 de voturi pentru, 3 voturi împotriva și 13 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Comitetul Economic și Social European (CESE) consideră că tema securității alimentare trebuie să ocupe o poziție centrală în cadrul politicilor Uniunii Europene și să constituie o condiție preliminară a unei strategii de stabilitate globală.

1.2 În cadrul dezbaterii *food vs fuel*, CESE, deși este de acord cu Uniunea Europeană în privința necesității de a reduce dependența de importurile de combustibili fosili, solicită Comisiei să acorde prioritate securității aprovizionării cu alimente, apărării teritoriului, competitivității agriculturii europene, atribuirii terenurilor ⁽¹⁾, în contextul legăturii strânse dintre nevoia de certitudine cu privire la securitatea alimentară și producția de bioenergie ⁽²⁾.

1.3 CESE este de părere că va trebui ca viitorul Uniunii Europene să se întemeieze pe durabilitatea socială, economică și ecologică iar producția de energie din surse regenerabile să fie strâns legată de îndeplinirea acestor obiective.

1.4 CESE este de acord cu decizia Comisiei de a include în Directivele 98/70/CE și 2009/28/CE dispoziții obligatorii care să abordeze schimbarea destinației utilizării terenurilor, întrucât biocarburanții actuali sunt produși din culturi agricole.

1.5 Consecvent cu afirmațiile din avizul TEN/502 ⁽³⁾, CESE se declară contrariat de alegerea făcută de Comisie, de a evalua „schimbarea indirectă a destinației terenurilor” în cazul surselor fosile și biogene de energie, luând în considerare numai bilanțul gazelor cu efect de seră și subevaluând teme precum securitatea aprovizionării și impactul surselor fosile.

1.6 CESE este de acord cu propunerea Comisiei de limitare a producției de biocarburanți pe bază de culturi alimentare, ținând cont de investițiile deja efectuate, și de susținere prin stimulente a carburanților „avansați”, însă consideră că producția de biocarburanți din a doua generație, pe bază de lemn și paie, ar putea reduce ciclurile de absorbție a carbonului, ceea ce ar duce la creșterea nivelului de dioxid de carbon ⁽⁴⁾.

1.7 În opinia CESE, evaluarea ar fi cu totul alta dacă s-ar utiliza și microalge ca materie primă pentru producerea biocarburanților; chiar dacă în prezent ele nu sunt încă o realitate comercială, în viitor, spre deosebire de carburanții din prima generație, vor face să scadă motivele de îngrijorare legate de concurența cu solul și resursele de apă.

1.8 În această privință, CESE subscie fără rețineri la concluzia Conferinței CESE din 2011 privind securitatea alimentară: „producția de biocarburanți va trebui să se bazeze pe principii comune și să facă obiectul unor studii de impact asupra mediului, la care va fi asociată îndeaproape comunitatea locală, ceea ce va constitui o garanție a faptului că se va ține seama cum se cuvine de chestiunea dreptului la alimentație”.

1.9 Prin această evaluare a CESE, se sugerează Comisiei adoptarea la nivel european a unor instrumente precum *operator level indicators*, pentru evaluarea posibilelor impacturi ale proiectelor privind bioenergia asupra securității alimentare la nivelul diferitelor state membre.

2. Observații generale

2.1.1 Pe plan internațional, sistemul economic trece printr-o etapă extrem de dificilă, nu numai din cauza crizei globale, ci și din cauza situației geopolitice din țările din Africa de Nord și din Orientul Mijlociu.

⁽¹⁾ JO C 198, 10.7.2013, p. 56-66

⁽²⁾ JO C 110, 9.5.2006, p. 49-59

⁽³⁾ JO C 198, 10.7.2013, p. 56-66

⁽⁴⁾ JO C 198, 10.7.2013, p. 56-66.

2.1.2 OCDE a estimat că, față de anul 2009, consumul de energie va scădea cu 4,4 % pe plan mondial, cu 5 % în SUA și cu 5,5 % în UE, în vreme ce, în țările care nu fac parte din OCDE, cererea a crescut cu 2 %. Trebuie adăugat la această estimare accidentul de la centrala nucleară de la Fukushima, din Japonia, care a determinat unele state, printre care și Germania, să renunțe la utilizarea combustibilului nuclear pentru producerea energiei.

2.1.3 În prezent Europa importă 80 % din cantitatea totală de petrol, 60 % din gazele naturale și 40 % din cărbunele necesar pentru nevoile în materie de energie, care, potrivit estimărilor, sunt de 1 583,3 Mtep (Nomisma). Sursele neregenerabile de energie reprezintă 91 % din total (petrol 36,6 %, gaze naturale 24,5 %, cărbune 15,7 %, energie nucleară 13,6 %), iar sursele regenerabile, 9 % (6,1 % biomasă, biogaz, deșeuri municipale, 1,7 % energie hidroelectrică, 0,7 % energie eoliană, 0,3 % energie geotermică, 0,1 % fotovoltaică și solară).

2.1.4 Europa depinde tot mai mult de importurile de energie. Potrivit estimărilor, în 2030, UE 28 va importa 84 % din gazele naturale, 59 % din cărbunele și 94 % din petrolul de care are nevoie (Consiliul european pentru energiile regenerabile – EREC). Raportat la anul 2009, sectorul transporturilor are cea mai ridicată cotă de consum de energie, de 33 %, sectorul locuințelor reprezentând 26,5 %, industria 24,2 %, serviciile 14 %, iar agricultura se situează pe ultimul loc, cu 2,3 %.

2.1.5 Obiectivele pe care UE dorește să le îndeplinească pot fi rezumate după cum urmează:

- reducerea dependenței de importul de surse neregenerabile, care reprezintă 75 % din consumul de energie european, echivalentul a 890,5 Mtep;
- îmbunătățirea securității aprovizionării;
- creșterea producției primare din UE-28, actualmente aceasta reprezentând 812 Mtep;
- combaterea schimbărilor climatice și a emisiilor de CO₂ și de gaze cu efect de seră.

2.2 Schimbarea politicilor energetice

2.2.1 În ultimii ani, sistemul energetic bazat pe utilizarea combustibililor fosili s-a dovedit a fi criticabil sub multe aspecte, ceea ce ridică semne de întrebare cu privire la durabilitatea sa în viitor și la securitatea aprovizionării, dată fiind nevoia de surse de energie sigure, într-un sistem controlat de importuri energetice.

În condițiile creșterii continue a cererii de energie (Agenția Internațională pentru Energie – IEA) și, în viitor, ale epuizării inevitabile a producției de resurse fosile, este primejduită capacitatea de a răspunde nevoii crescânde de energie. Epuizarea aceasta trebuie pusă pe seama naturii neregenerabile a resurselor

fosile: procesul de prelucrare a acestora reclamă intervale îndelungate de timp, incompatibile cu exigențele energetice ale societății contemporane.

2.2.2 Principalele tipuri de surse regenerabile de energie sunt:

- energia solară;
- energia eoliană;
- energia hidroelectrică;
- energia geotermică;
- energia pe bază de biomasă;

Ținând seama de rezultatele cercetării științifice, lista susmenționată nu este una exhaustivă.

2.2.3 Bioenergia poate fi definită ca energie obținută din biomasă, care, în funcție de starea sa fizică, poate fi de mai multe tipuri:

- biomasă solidă, de origine forestieră sau din culturi, din deșeuri de origine vegetală și animală rezultate din activități agricole;
- biogaz: gazul rezultat în urma fermentării, în absența oxigenului, a biomasei – deșeuri urbane, dejecții zootehnice, deșeuri agricole și industriale, nămoluri industriale, biomasă lemnoasă;
- biolichide și carburanți obținuți din uleiuri vegetale (rașiță, soia, semințe de floarea soarelui, fructe de palmier), din plante cultivate pentru zahăr, amidon sau celuloză (sfeclă de zahăr, trestie de zahăr, porumb, grâu, trestie comună) și, de asemenea, biolichidul obținut în urma procesului de piroliză a biomasei.

2.2.4 Sursa regenerabilă de energie care se utilizează deja în mod eficient din punct de vedere energetic este reprezentată de biomasă. Prin biomasă se înțelege orice substanță de origine organică ce, în cursul procesului de fotosinteză clorofiliană a acumulat direct sau indirect energie solară. Biomasa rezultă din culturi energetice sau din reziduuri organice care provin din produse forestiere și din prelucrarea tehnologică a produselor agricole.

2.2.5 Pe plan mondial, circa 50 % din reziduurile potențial disponibile rezultă din sectorul forestier, iar alte 50 %, din sectorul agricol, în care sunt deosebit de importante instalațiile alimentate cu biomasă agrozootehnică (IEA).

2.3 Inițiativele Uniunii Europene în domeniul dezvoltării energiilor regenerabile

- Protocolul de la Kyoto, care a intrat în vigoare la 21 martie 1994;

- Programul Altener privind promovarea energiilor regenerabile (Decizia Consiliului nr. 1993/500/CEE);
- Cartea verde privind sursele regenerabile de energie (1996);
- Cartea albă care stabilește obiectivul de a utiliza energie din surse regenerabile în proporție de 12 % până în 2010;
- Directiva 2001/77/CE privind promovarea electricității produse din surse regenerabile de energie;
- Directiva 2003/30/CE privind promovarea utilizării biocombustibililor;
- Directiva 2003/96/CE privind restructurarea cadrului comunitar de impozitare a produselor energetice și a electricității;
- COM(2005) 628 final – Planul de acțiune pentru biomasă;
- COM(2006) 34 final - Strategia UE pentru biocombustibili;
- Cartea verde – O strategie europeană pentru energie sigură, competitivă și durabilă (2006);
- Pachetul climă-energie (20-20-20), Consiliul European, 9 martie 2007;
- Directiva 2003/96/CE privind restructurarea taxelor și accizelor pe uleiuri minerale;
- Directiva 2009/28/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile, de modificare și ulterior de abrogare a Directivelor 2001/77/CE și 2003/30/CE (Text cu relevanță pentru SEE);
- Comunicarea Comisiei către Consiliu și Parlamentul European – Foaie de parcurs pentru energia regenerabilă – Energiile regenerabile în secolul XXI: construirea unui viitor mai durabil, COM(2006) 848 final;
- Comunicarea Comisiei „Sprijinul pentru energia electrică produsă din surse regenerabile”, SEC(2005) 1571 – COM(2005) 627 final.

3. Observații specifice

3.1 Bioenergie și problematica socioeconomică

3.1.1 Impactul socioeconomic al bioenergiei este determinat în mare măsură de costuri (stimulente, carențe structurale) și de

beneficii (activități economice conexe, efectele asupra PIB-ului, reducerea emisiilor de CO₂, efectele asupra ocupării forței de muncă, reducerea riscului legat de combustibili, excluderea costurilor de eliminare a deșeurilor, producția de fertilizatori și alte subproduse (Althesys). În plus, când prețul petrolului depășește 70 \$/baril, producția de bioenergie devine competitivă.

3.1.2 Actualul sistem de producție a biomasei în scopuri energetice are efecte în teritoriu, asupra economiei, prețurilor și societății în ansamblu. CESE consideră că aceste efecte trebuie evaluate pentru corectarea ineficienței și distorsiunilor.

3.1.3 În opinia CESE, dezvoltarea bioenergiei are repercusiuni asupra securității alimentare din motive strâns legate de prețuri și de factori teritoriali. Primul efect direct asupra prețurilor derivă din cererea de biocombustibili, întrucât, ca valoare, piețele energetice sunt mai mari decât cele agricole. De prețurile energiei depind prețurile agricole ale culturilor energetice, în măsura în care creșterea cererii de energie legată de produsele agricole determină prețul minim la zahăr, porumb și rapiță, ca și prețul maxim al acestora, care, dacă este depășit, face ca utilizarea culturilor agricole să nu fie competitivă în comparație cu alte surse de energie, precum cea eoliană, fotovoltaică sau geotermală. În plus, trebuie amintită problema generală ce rezidă în faptul că prețurile mai ridicate ale energiei determină majorarea costurilor factorilor de producție din agricultură.

3.1.4 Bioenergiea se prezintă ca o eventuală soluție posibilă, care ar putea asigura redresarea unor zone ce întâmpină dificultăți din punct de vedere economic și sunt subutilizate din punct de vedere agricol, în special prin dezvoltarea filierelor în diferitele etape de producție, recoltare, transport și prelucrare. De asemenea, din punct de vedere economic și al ocupării forței de muncă se pot îndeplini obiective pozitive: potrivit comunicării Comisiei COM(2005) 628 final, „Planul de acțiune pentru biomasă”, în 2010 se preconizează o ocupare directă de 300 000 de noi lucrători, în special în zonele rurale.

3.1.5 Utilizarea suprafețelor împădurite în scopuri energetice poate permite reabilitarea „comunităților locale agroforestiere”, printr-o mai bună gestionare a terenurilor și prin protecția zonelor împădurite. De asemenea, s-ar putea consolida capacitatea ecosistemelor forestiere de a-și îndeplini funcțiile principale, constând în producția de biomasă lemnoasă și în protecția patrimoniului natural și a fertilității solului.

3.2 Pământul

3.2.1 CESE regretă faptul că, așa cum s-a întâmplat în anii trecuți cu petrolul, există țări bogate cu deficit de teren arabil pentru aprovizionarea populației lor, multinaționale sau fonduri suverane care fac investiții masive în țările terțe pentru a exploata terenuri. Se dă așadar o „luptă pentru pământ” ce riscă să ducă la destructurarea comunităților rurale de la fața locului și să pună în pericol resursele agricole și forestiere ale populațiilor locale. CESE consideră că această situație nu este nici pe departe un exemplu de dezvoltare durabilă din punct de vedere economic, social și ecologic.

3.2.2 Problema conflictului în ceea ce privește destinația terenurilor este acută, îndeosebi în țările în curs de dezvoltare sau în cele în care teritoriile enorme sunt slab urbanizate (Brazilia sau Iowa, în Statele Unite). Chiar dacă este ușor de intuit, conceptul de conflict în ceea ce privește destinația terenurilor poate fi redat mai explicit prin faptul că, pentru producerea a 25 de galoane de bioetanol, este necesară o cantitate de porumb suficientă pentru a hrăni o persoană timp de un an (*World Watch Institute*).

3.2.3 Conflictul privind destinația terenurilor este o problemă legată de importul de biocarburanți de către Uniunea Europeană și de aprovizionarea cu alimente în țările în curs de dezvoltare, mai ales în țările din Africa și din sud-estul Asiei, din cauza tensiunilor generate de proprietatea asupra pământului, în condițiile lipsei cadastrului terenurilor și a dreptului cutumiar.

3.2.4 CESE este de acord cu Strategia UE privind biocarburanții [COM(2006) 34 final], în primul rând cu partea în care se afirmă că este esențial să se prevadă standarde de mediu minime care să se aplice producției de materii prime pentru biocarburanți, și își exprimă îngrijorarea în privința destinației terenurilor scoase din circuitul producției de alimente din cauza impactului negativ asupra biodiversității și solului.

3.3 Apa

3.3.1 Într-o lume aflată în continuă dezvoltare, resursele de apă sunt utilizate tot mai mult în lipsa oricărui control, printre factorii determinanți numărându-se creșterea populației mondiale și distribuția acesteia, schimbările intervenite în materie de obiceiuri alimentare și ponderea biocarburanților. Strategia actuală de dezvoltare a biocarburanților va agrava, cu siguranță, criza apei, iar accesul la resursele de apă ar putea deveni un factor de limitare a dezvoltării producției de materii prime, precum porumbul și trestia de zahăr.

3.3.2 CESE consideră că, în privința culturilor destinate biocarburanților, ar trebui luate în considerare culturile neirigate și care se pot dezvolta și în zonele interioare și dezavantajate, întrucât, pentru a produce un litru de biomotorină, sunt necesari 4 000 de litri de apă, pentru irigarea culturilor și pe durata procesului chimic de prelucrare.

3.4 Mediul

3.4.1 Există riscuri potențiale ce decurg din deturnarea destinației terenurilor, în special a terenurilor agricole, fie pentru producții alimentare, fie pentru producții destinate bioenergiei, precum:

- o presiune sporită asupra întregului sector agricol din cauza intensificării culturilor (compactarea solului, utilizarea excesivă a fertilizatorilor, consum exagerat de resurse de apă, eroziune etc.);
- transformarea fânețelor și pășunilor în terenuri arabile pentru culturi energetice și pierderea absorbției de carbon;
- pierderea biodiversității, din cauza modelor intensive de producție;

— omogenizarea peisajului (Raportul AEM 7/2006).

3.4.2 CESE este însă de părere că o utilizare rațională a solului strâns legată de bunele practici agricole aplicate în Uniunea Europeană, bazate pe culturi legate de producerea bioenergiei de diverse tipuri poate, dimpotrivă, să ducă la creșterea biodiversității și la diminuarea procesului de omogenizare a peisajului. În opinia CESE, în Europa acesta este un drum cu sens unic.

3.4.3 În acest context, trebuie mizat pe biocarburanții din a doua generație, deși, dat fiind că aceștia se pretează la o gestionare industrială și intensivă, rolul agricultorilor se va rezuma la furnizarea materiei prime, fără vreo garanție din punctul de vedere al recompensei financiare. CESE consideră necesară reechilibrarea rolului agricultorilor în raport cu producția și comercializarea culturilor energetice, pentru a încuraja organizațiile de producători în cadrul întregului lanț de aprovizionare, acestea putând astfel să joace un rol decisiv în negocierea unor contracte echilibrate în aval.

3.5 Opțiunea europeană în materie de bioenergie

3.5.1 Recurgerea pe scară largă la culturi energetice terestre reclamă o gestionare durabilă a terenurilor forestiere și agricole. Producția de biomasă în scopuri energetice nu este compatibilă cu mediul înconjurător decât dacă este realizată corect. De exemplu, abandonarea zonelor rurale a favorizat manifestarea unor factori naturali destabilizatori. Terenurile care nu sunt protejate prin activități umane favorabile pot prezenta un risc ridicat de alunecări, deșertificare și incendii.

3.5.2 CESE consideră că, pentru a promova dezvoltarea integrată a bioenergiilor în teritoriu, este necesară elaborarea unui model de descentralizare a producției de energie și de lanțuri scurte de aprovizionare cu energie, cu instalații de dimensiuni mici, care să proceseze biomasa produsă la nivel local, cu avantajele aferente în privința impactului asupra mediului și cu posibilități reale de implicare directă a agricultorilor în cadrul lanțului de producție (în mod individual sau în asociații).

3.5.3 CESE aprobă orientările prezentate de Agenția Europeană de Mediu în materie de bune practici ce trebuie adoptate în cazul diverselor culturi bioenergetice, printre care se numără și:

- garantarea cultivării terenurilor pe durata unui an întreg;
- practicarea culturilor pe versanți;
- introducerea culturilor cu diferite înălțimi, care să asigure protecția împotriva vântului;
- menținerea și crearea paravânturilor la marginea ogoarelor și introducerea unor practici menite să împiedice pierderea de materie organică din sol.

3.5.4 CESE consideră că dezvoltarea unei agriculturi energetice corect realizate poate favoriza prezența constantă a omului în teritoriu, fiind astfel asigurate supravegherea și valorificarea resurselor, în special a celor forestiere.

3.5.5 În plus, în sectorul agriculturii, producțiile bioenergetice par a fi integrate parțial și în mod controlat în producțiile agroalimentare, contribuind la diversificarea piețelor, facilitând trecerea la o agricultură tot mai competitivă și oferind soluții neconflictuale pentru alocarea produselor agricole de către noile state membre.

3.6 Sisteme de control al calității producțiilor bioenergetice

3.6.1 Metodele utilizate pentru studierea efectelor bioenergiei asupra mediului sunt dintre cele mai diverse. CESE semnalează două dintre acestea:

— amprenta ecologică a producției de biomasă;

— anchetele DPSIR (*Driving forces, Pressures, State, Impacts, Responses*).

3.6.2 Pentru estimarea impactului asupra mediului, evaluarea ciclului de viață LCA (*Life Cycle Assessment*) permite stabilirea și cuantificarea presiunilor – concrete și potențiale – privind energia și mediul, care se exercită în diverse etape ale ciclului de producție și consum al bioenergiilor. O astfel de tehnică permite compararea profilului de mediu al diverselor bioenergii cu acela al energiilor fosile care îndeplinesc funcții similare.

3.6.3 CESE consideră că poziția țărilor din cadrul *Global Bioenergy Partnership*, printre care se numără SUA și China,

care au semnat un acord internațional privind controlul utilizării biocarburanților și influențele acestora asupra mediului și a echilibrului alimentar, este în concordanță cu principiile susmenționate. Fiecare stat va fi în măsură să măsoare durabilitatea bioenergiilor din punctul de vedere al mediului prin prisma a 24 de criterii și indicatori voluntari.

3.6.4 În acest context, în opinia CESE, la utilizarea terenurilor excedentare pentru producerea de materii prime destinate bioenergiilor trebuie nu numai identificate constrângerile de mediu, cele economice și sociale, ci și verificat, prin intermediul factorului ILUC (*indirect land-use change*), dacă pământul destinat culturilor energetice poate contribui la creșterea emisiilor de CO₂.

3.6.5 CESE este de acord cu Comisia în privința opțiunii acesteia de a monitoriza riscurile pe care le prezintă sistemul de transport al carburanților (Directiva 28/2009), de a limita procentul de biocarburanți și de biolichide care provin din culturi alimentare, în funcție de gradul de maturitate a diverselor tehnologii, precum și de a stimula producția de bioenergie din produse care nu generează nevoia de terenuri suplimentare ca, de exemplu, combustia deșeurilor urbane.

3.6.6 CESE consideră că utilizarea biocombustibililor de primă generație nu trebuie să împiedice Uniunea Europeană să investească în cercetarea orientată către descoperirea unor noi surse de energie ecologică (5).

Bruxelles, 18 septembrie 2013

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Henri MALOSSE

(5) JO C 271, 19.9.2013, p. 111-115.