

La transició climàtica de la UE: una qüestió de justícia

L'objectiu de la UE d'aconseguir la neutralitat de carboni el 2050 planteja una qüestió important: els avantatges de la transició climàtica superen els costos? La Comissió Europea i la majoria de governs no tenen dubtes sobre aquest tema. De fet, s'estima que la transició climàtica augmentarà el PIB de la UE l'1,1% i l'ocupació el 0,5% el 2030, en relació amb un escenari de *business as usual* (és a dir, un escenari en què no s'adoptin mesures i en què les emissions continuïn creixent al ritme actual).¹

Més enllà de l'impacte agregat de la transició climàtica, és innegable que no serà neutra i que hi haurà alguns països i alguns sectors que guanyaran i altres que perdran. Els més perjudicats seran el sector extractiu i els sectors de la indústria altament intensius en energia, mentre que altres sectors es veuran obligats a transformar el model de negoci (sector de l'automòbil, químics i construcció). En conseqüència, els països on aquests sectors tinguin més pes també tindran més dificultats per dur a terme la transició.² El gran repte de la política econòmica serà, doncs, facilitar una transició el més justa i harmònica possible, la qual cosa evitaria reaccions polítiques contràries, com va succeir a França amb la revolta dels armilles grogues.

Sectors i països europeus més afectats per la transició climàtica

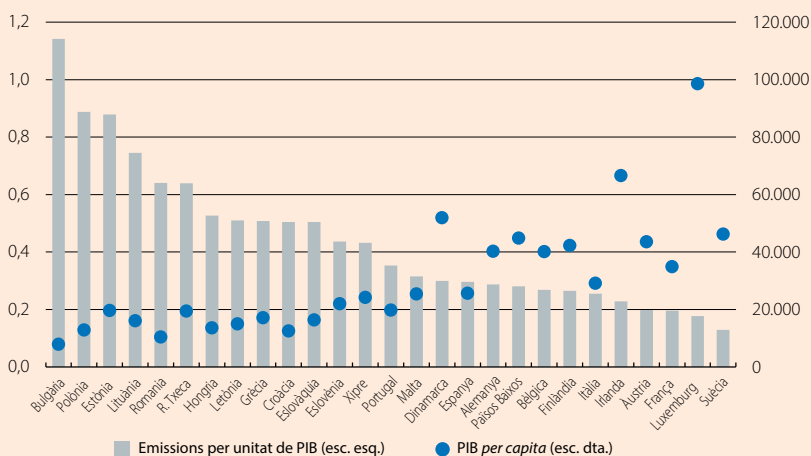
A la UE, els cinc països que emeten més gasos amb efecte d'hivernacle (GEH) són, en aquest ordre, Alemanya, França, Itàlia, Polònia i Espanya, responsables del 65% de les emissions totals de la regió.

Per valorar quin serà l'impacte per països de la transició climàtica i quins estan més ben posicionats per afrontar els riscos de la transició, analitzem les emissions de GEH per euro de PIB. Un resultat especialment preocupant és que els països que registren

UE: PIB per capita versus emissions de GEH

Emissions de GEH entre el PIB (tones/euro)

PIB per capita (euros)



Font: CaixaBank Research, a partir de dades d'Eurostat.

unes emissions més elevades de GEH per euro de PIB són també els més pobres (tant si mesurem la pobresa amb el PIB *per capita* com amb l'indicador de risc de pobresa),³ entre els quals destaquen els països de l'Europa de l'Est (vegeu el primer gràfic). En general, les emissions de GEH en aquests països procedeixen, principalment, del sector energètic (a Polònia, per exemple, representen més del 40% del total de les emissions generades per les activitats econòmiques, a causa de la utilització del carbó). En canvi, Espanya i Portugal es troben en una posició més favorable. Així, per reduir les emissions de GEH, els sectors més contaminants⁴ són els que s'hauran de transformar més en els pròxims anys, i el seu pes en el valor afegit brut dels països de l'Europa de l'Est no és gens menyspreable: oscil·la entre l'11% de Lituània i el 21% de la República Txeca. Així mateix, els sectors més contaminants tenen

també un paper rellevant al mercat laboral d'aquests països, ja que generen ocupació en percentatges que oscil·len entre el 9,7% de la població ocupada a Estònia i el 30,6% a Romania.

Si considerem l'esforç de transició que s'exigirà al si de la UE, aquests països seran els que més poden patir davant els enormes desafiaments que comporta. Malgrat això, també es poden beneficiar de la transició: invertir en la lluita contra el canvi climàtic repercuteix en unes economies més innovadores i resilient i en una creació d'ocupació de més qualitat i més productiva.⁵ No obstant això, un dels principals mecanismes que s'utilitzarà per reduir l'emissió de GEH és incrementar-ne el cost a través d'un impost al carboni o d'un esquema de *cap-and-trade*, com l'actual règim de comerç de drets d'emissió de la UE (EU ETS, per les sigles en anglès), que, durant un temps, pot encarir el cost energètic.

1. Per exemple, l'impacte sobre el PIB de Letònia serà gairebé del +6%, però, per a Polònia, serà residual. Per a més detalls, vegeu Eurofound (2019), «Energy scenario: Employment implications of the Paris Climate Agreement».

2. Vegeu Eurofound (2019), «Energy scenario: Employment implications of the Paris Climate Agreement».

3. D'acord amb les dades de l'Energy Poverty Observatory, la majoria de països de l'Europa de l'Est registren un percentatge de la població en risc de pobresa més elevat que la mitjana de la UE (el 23,5% el 2016). En aquest sentit, destacaven, en especial, Bulgària (el 40,4%) i Romania (el 38,8%).

4. El conjunt de sectors amb una elevada intensitat carbònica.

5. Vegeu Comissió Europea (2019), «Employment and Social Developments in Europe», capítol 5.

Així, la transició s'haurà de gestionar de manera que eviti disparitats socials i regionals i perquè sigui justa i socialment acceptada per tot el món, ja que cal no oblidar que els efectes positius de la transició trigaran un cert temps a visibilitzar-se, mentre que els costos seran ja percebuts a curt termini. La posició relativament més feble de l'Europa de l'Est és també un desafiament formidable per al projecte comú europeu. Només una transició justa evitarà que l'euroescepticisme, ja incipient en països com Hongria o Polònia, pugui guanyar força.

En aquest context, la UE va presentar, en el marc del *Green Deal*, el Mecanisme de Transició Justa (en anglès, *Just Transition Mechanism*) per ajudar les regions, les indústries i els treballadors afectats per la transició climàtica. Els seus objectius inclouran, entre d'altres, la formació dels treballadors, la millora de l'eficiència energètica d'edificis, el suport a la transició de les empreses cap a tecnologies més respectuoses amb el medi ambient o els incentius perquè les empreses inverteixin en R+D. Per finançar aquest mecanisme, la Comissió Europea va anunciar, al gener del 2020, la creació d'un Fons de Transició Justa (*Just Transition Fund* o *JTF*) per esmorteir l'impacte socioeconòmic de la transició climàtica a les regions més afectades.

Un element problemàtic d'aquest fons de transició és que la seva assignació geogràfica ja està, en principi, predefinida amb criteris molt generals i poc flexibles. L'assignació de la quantitat corresponent a cada Estat membre seria coherent amb uns criteris específics (vinculats, en bona part, a la intensitat carbònica de les regions de cada Estat i al percentatge de treballadors a la indústria i a la mineria de carbó) i la distribució final dels fons dependrà de l'aprovació dels plans territorials de transició justa dels diferents països. Així, la meitat dels 40.000 milions previstos es destinarien a només quatre països (8.000 milions per a Polònia, 5.000 milions per a Alemanya, 4.400 milions per a Romania i 3.400 milions per a la República Txeca), mentre que Espanya i Portugal rebrien una part molt residual (el 4,5% i l'1,2% del total, respectivament).⁶ L'ampliació d'aquest fons a través de l'Instrument de Recuperació i l'àrdua negociació que serà necessària són una bona oportunitat per replantejar els criteris d'assignació. D'una banda, és desitjable canalitzar una part d'aquestes ajudes als sectors que més patiran amb la COVID-19, perquè es puguin reactivar amb millors eines per dur a terme la transició i treure així tot el profit als avantatges de l'economia verda, i donar més suport a les economies amb menys marge fiscal. De l'altra, amb la incertesa que envolta l'impacte de la transició climàtica sobre l'ocupació i sobre les diferents zones geogràfiques, és aconsellable tenir un ampli marge de discrecionalitat en l'assignació per ajudar aquells sectors i aquelles regions més perjudicats a mesura que es puguin identificar amb més precisió.

Finalment, caldria esperar que l'assignació de fons es condicioni a una avaluació seriosa dels resultats per projectes, en lloc de vincular-los, només, als objectius generals esbossats en els plans territorials de transició justa dels diferents Estats membres. I és que no es tracta solament que es dediqui una quantitat de recursos raonable (que també) per aconseguir la transició justa, sinó també de dissenyar programes molt ben delimitats i que permetin maximitzar l'ús productiu i els efectes positius dels recursos previstos.

En definitiva, una transició climàtica reeixida requerirà filar prim per evitar l'afebliment de la cohesió del projecte europeu comú i per aconseguir que ningú es quedi enrere. En el fons, és una qüestió de justícia: justícia entre generacions, entre països i entre grups socials. Aquesta transició tindrà, sens dubte, avantatges per a tots els europeus, però, alhora, tindrà costos considerables, de manera que és important que sigui el més inclusiva possible. La Comissió Europea ja ha esbossat algunes idees per dissenyar mecanismes que ajudin a aconseguir-ho, i les polítiques integrades dins l'Instrument de Recuperació són un salt qualitatiu important. No obstant això, queda molt per fer, i és necessari que els responsables de dissenyar la transició posin fil a l'agulla perquè la indubtable ambició del *Green Deal* vagi acompanyada de mesures decidides perquè la transició sigui justa. De les paraules cal passar als fets.

Vânia Duarte

6. Per a més detalls, vegeu Comissió Europea (2020), «Mètode d'assignació del Fons de Transició Justa».