

Jurnalul Oficial al Uniunii Europene

C 290



Ediția în limba română

Comunicări și informări

Anul 63

1 septembrie 2020

Cuprins

III *Acte pregătitoare*

CURTEA DE CONTURI

2020/C 290/01

Avizul nr. 5/2020 [prezentat în temeiul articolului 288 alineatul (4) și al articolului 322 alineatul (1) litera (a) TFUE] referitor la propunerile 2020/0006 (COD) ale Comisiei din 14 ianuarie 2020 și din 28 mai 2020 de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Fondului pentru o tranziție justă [COM(2020) 22 final și COM(2020) 460 final]

1

RO

III

(Acte pregătitoare)

CURTEA DE CONTURI

AVIZUL NR. 5/2020

*[prezentat în temeiul articolului 288 alineatul (4) și al articolului 322 alineatul (1) litera (a) TFUE]***referitor la propunerile 2020/0006 (COD) ale Comisiei din 14 ianuarie 2020 și din 28 mai 2020 de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Fondului pentru o tranziție justă [COM(2020) 22 final și COM(2020) 460 final]**

(2020/C 290/01)

CUPRINS

	<i>Puncte</i>	<i>Pagina</i>
Introducere.....	1-4	2
Observații generale.....	5-9	3
Observații specifice.....	10-25	3
Resursele pentru Fondul pentru o tranziție justă.....	10-11	3
Orizontul de timp pentru utilizarea fondurilor.....	12-14	4
Sfera de aplicare a sprijinului.....	15-19	4
Cadrul de performanță.....	20-23	5
Metoda de alocare.....	24-25	6

Introducere

1. În decembrie 2019, Comisia a publicat Pactul verde european [COM(2019) 640 final], care urmărește să sprijine tranziția către o economie a UE transformată și să răspundă provocărilor reprezentate de schimbările climatice și de degradarea mediului. În ianuarie 2020, Comisia a propus crearea unui plan de investiții al Pactului verde european, care includea Mecanismul pentru o tranziție justă.

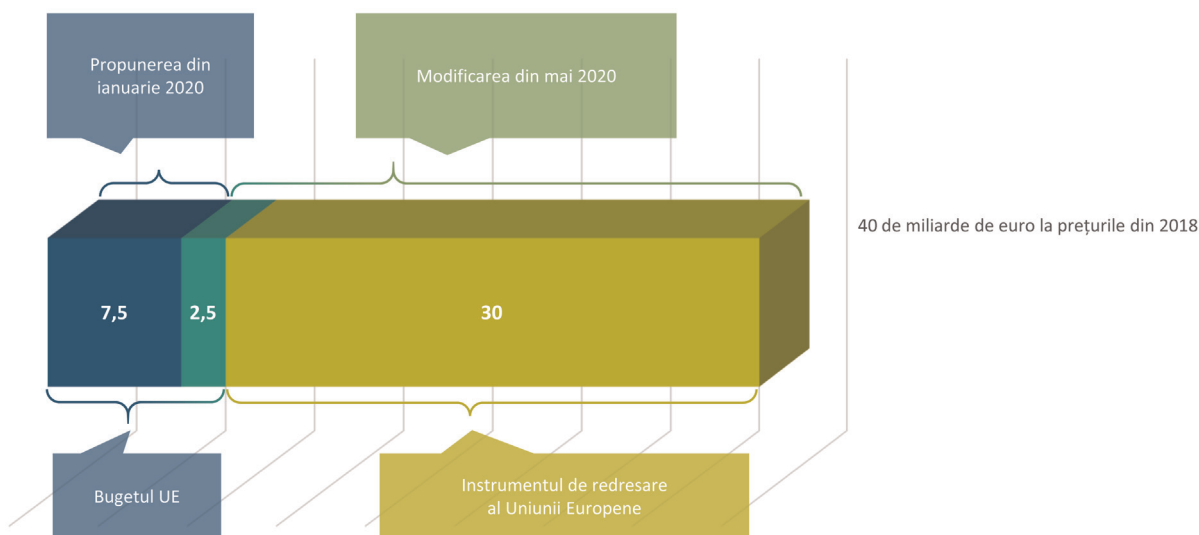
2. Mecanismul pentru o tranziție justă ar urma să vizeze regiunile și sectoarele care sunt cel mai afectate de tranziția către o economie verde. Sprijinul ar urma să fie pus la dispoziție pentru a se putea face față efectelor sociale, economice și de mediu ale tranziției. Mecanismul este axat pe planuri teritoriale pentru o tranziție justă și dispune de trei piloni de finanțare.

Mecanismul pentru o tranziție justă: pilonii de finanțare		
un fond pentru o tranziție justă , implementat prin gestiune partajată	o schemă pentru o tranziție justă cu obiectivul de a mobiliza investiții private	o facilitate de împrumut pentru sectorul public implementată în cooperare cu Banca Europeană de Investiții, garantată de bugetul UE

3. Propunerea din ianuarie 2020 de regulament de instituire a Fondului pentru o tranziție justă [COM(2020) 22 final] a prevăzut 7,5 miliarde de euro, la prețurile din 2018, din credite bugetare. Fondul pentru o tranziție justă vine în completarea fondurilor propuse pentru politica de coeziune în perspectiva cadrului financiar multianual (CFM) 2021-2027 și acoperite de Regulamentul privind dispozițiile comune (RDC); printre aceste fonduri se numără Fondul european de dezvoltare regională (FEDR), Fondul social european Plus (FSE+) și Fondul de coeziune. În mai 2020, în urma pandemiei de COVID-19, Comisia și-a modificat propunerea privind Fondul pentru o tranziție justă [COM(2020) 460 final], propunând cheltuieli suplimentare în valoare de 32,5 miliarde de euro, la prețurile din 2018 (a se vedea *figura 1*).

Figura 1

Resursele Fondului pentru o tranziție justă – în miliarde de euro, la prețurile din 2018



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza propunerii inițiale și a propunerii modificate privind Fondul pentru o tranziție justă.

4. În conformitate cu temeiul juridic al propunerii modificate a Comisiei, este necesară consultarea Curții de Conturi Europene⁽¹⁾, iar Parlamentul European și Consiliul au solicitat avizul Curții. Prezentul aviz răspunde acestei cerințe de consultare. El se referă numai la propunerile privind Fondul pentru o tranziție justă și vine în completarea următoarelor avize ale Curții:

— Avizul nr. 1/2018 referitor la propunerea (din 2 mai 2018) de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind protecția bugetului Uniunii în cazul unor deficiențe generalizate în ceea ce privește statul de drept în statele membre;

(1) Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, articolul 322 alineatul (1) litera (a).

- Avizul nr. 6/2018 referitor la propunerea Comisiei din 29 mai 2018 privind Regulamentul de stabilire a unor dispoziții comune, COM(2018) 375 final;
- Avizul nr. 2/2020 referitor la propunerea modificată a Comisiei din 14 ianuarie 2020 privind Regulamentul de stabilire a unor dispoziții comune, COM(2020) 23 final;
- Avizul nr. 4/2020 referitor la propunerea de regulament REACT-EU și la propunerea de regulament privind dispozițiile comune care se aplică fondurilor ESI.

Curtea intenționează să publice un aviz cu privire la facilitatea de împrumut pentru sectorul public și la Mecanismul pentru o tranziție justă mai târziu în cursul anului 2020.

Observații generale

5. Pentru a se realiza tranziția UE către o economie neutră din punct de vedere climatic până în 2050, vor fi necesare investiții semnificative în întreaga UE. Sprijinul furnizat de UE pentru această tranziție ar trebui să vizeze regiunile cele mai afectate și pe cele în care acesta poate avea cel mai puternic impact.

6. Considerentele 6 și 10 ale propunerii stabilesc legătura între Fondul pentru o tranziție justă și Pactul verde, acest fond fiind perceput ca un răspuns la provocările legate de schimbările climatice și de mediu, menit să sprijine tranziția UE către o economie neutră din punct de vedere climatic până în 2050. Articolele din propunere nu stabilesc însă o legătură clară cu ambițiile UE în domeniul climei, de exemplu în ceea ce privește obiectivul său specific, sfera de aplicare a sprijinului, programarea resurselor Fondului pentru o tranziție justă sau planurile teritoriale pentru o tranziție justă.

7. În cadrul sistemului UE de comercializare a certificatelor de emisii (EU-ETS), instalațiile industriale considerate a fi expuse unui risc semnificativ de relocare a emisiilor de dioxid de carbon beneficiază de un tratament special. Derogarea prevăzută la articolul 10c din Directiva EU ETS ⁽²⁾ face posibilă, în anumite state membre, pentru o perioadă de tranziție, acordarea de certificate gratuite centralelor electrice existente, pentru a sprijini modernizarea sectoarelor lor de producție a energiei electrice ⁽³⁾. Articolul 10d din aceeași directivă instituie Fondul pentru modernizare, care vizează modernizarea sistemelor energetice, îmbunătățirea eficienței energetice și asigurarea unei tranziții juste pentru regiunile dependente de emisiile de dioxid de carbon până în 2030. Unele activități pot fi sprijinite atât de Fondul pentru o tranziție justă, cât și de Fondul pentru modernizare.

8. Propunerea prevede, așadar, să se pună la dispoziție o finanțare suplimentară pentru regiuni care au primit deja fonduri speciale pentru modernizarea energetică. Curtea nu a identificat o analiză cuprinzătoare care să fi fost realizată cu privire la ceea ce s-a realizat deja cu ajutorul finanțării anterioare din partea UE în aceste regiuni sau cu privire la nevoile acestora rămase încă neacoperite. Este important ca planurile pentru o tranziție justă să abordeze problema coordonării și a complementarității diferitor surse de finanțare.

9. Legătura realizată în propunere între performanță și finanțare este relativ slabă și există un risc semnificativ ca utilizarea acestor fonduri să nu pună capăt dependenței puternice a anumitor regiuni de activități cu emisii ridicate de dioxid de carbon. Acest risc este exacerbant de orizontul de timp limitat al programului: dacă, în perioada respectivă, nu se obține reducerea preconizată a ocupării forței de muncă în sectoarele cu emisii ridicate de dioxid de carbon, există riscul să fie necesară alocarea de cheltuieli suplimentare pentru a se finanța tranziția.

Observații generale	<ul style="list-style-type: none"> — necesitatea unei legături mai puternice cu ambițiile UE în materie de climă și de mediu — nicio analiză cu privire la ceea ce s-a realizat cu ajutorul finanțării anterioare pentru o tranziție justă — legătură slabă între performanță și finanțare — riscul necesității de a se finanța din nou tranziția
----------------------------	---

Observații specifice

Resursele pentru Fondul pentru o tranziție justă

10. În esență, propunerea modificată de instituire a Fondului pentru o tranziție justă majorează sprijinul de la 7,5 miliarde de euro la 40 de miliarde de euro (la prețurile din 2018). Comisia justifică majorarea sprijinului din partea UE invocând efectele crizei provocate de pandemia de COVID-19 și diferențele care există între capacitățile naționale și regionale de a le face față.

11. Comisia nu a efectuat o evaluare specifică a impactului sau o consultare a părților interesate pentru a justifica majorarea cuantumului sprijinului ⁽⁴⁾. Comisia a avut la dispoziție un termen scurt pentru a elabora propunerea modificată și pentru a evalua costurile probabile ale tranziției și impactul probabil al crizei provocate de pandemia de COVID-19. Cu toate acestea, o analiză riguroasă a nevoilor ar sprijini o mai bună alocare a resurselor financiare ale UE, ar asigura direcționarea lor către obiectivele care trebuie atinse și ar cuantifica aceste obiective.

⁽²⁾ Directiva (UE) 2018/410 a Parlamentului European și a Consiliului din 14 martie 2018 de modificare a Directivei 2003/87/CE în vederea rentabilizării reducerii emisiilor de dioxid de carbon și a sporirii investițiilor în acest domeniu și a Deciziei (UE) 2015/1814 (JO L 76, 19.3.2018, p. 3).

⁽³⁾ A se vedea Raportul nr. 14/2018 al Agenției Europene de Mediu: Trends and projections in the EU ETS in 2018, The EU Emissions Trading System in numbers, figura 2.12.

⁽⁴⁾ A se vedea, de asemenea, documentul intitulat „Pe scurt – observațiile Curții de Conturi Europene cu privire la propunerile legislative ale Comisiei pentru următorul cadru financiar multianual (CFM)” din 14 februarie 2019, precum și viitorul Document de analiză nr. 2/2020 al Curții, intitulat „Procesul legislativ în Uniunea Europeană după aproape 20 de ani de la «O mai bună legiferare»”, punctul 9.

Resursele pentru Fondul pentru o tranziție justă	<ul style="list-style-type: none"> — un sprijin majorat pus la dispoziție pentru o tranziție justă — este importantă cuantificarea nevoilor de finanțare, pentru a se direcționa resursele către obiectivele care trebuie atinse și pentru a se cuantifica aceste obiective
---	---

Orizontul de timp pentru utilizarea fondurilor

12. Utilizarea resurselor din cadrul Fondului pentru o tranziție justă depinde de adoptarea fără sincope a CFM pentru perioada 2021-2027, precum și a propunerii de stabilire a unui regulament privind dispozițiile comune și a propunerii de regulament privind Fondul pentru o tranziție justă. Orice întârzieri survenite în adoptarea acestor propuneri vor reduce și mai mult timpul disponibil pentru utilizarea resurselor Fondului pentru o tranziție justă. În plus, programarea acestui fond se va baza pe planurile pentru o tranziție justă, care ar trebui să fie în concordanță cu planurile naționale privind energia și clima. Comisia poate aproba planurile pentru o tranziție justă abia după adoptarea CFM pentru perioada 2021-2027, astfel încât estimează că aceste planuri vor putea sta la baza cererilor de finanțare ale statelor membre cel mai devreme începând de la jumătatea anului 2021.

13. Propunerea de regulament modificată prevede că ar trebui să fie angajate resurse din partea Instrumentului de redresare al Uniunii Europene – 32,8 miliarde de euro la prețurile actuale – până în 2024 și că aceste resurse ar trebui să fie utilizate până în 2026.

14. Prin urmare, intervalul de timp în care statele membre ar trebui să livreze rezultatele preconizate este relativ scurt. Acest lucru sporește riscul ca statele membre fie să nu utilizeze fondurile, fie să le utilizeze fără ca tranziția necesară să se concretizeze.

Orizontul de timp pentru utilizarea fondurilor	<ul style="list-style-type: none"> — eventualele întârzieri în adoptarea propunerilor privind CFM și RDC vor reduce și mai mult timpul disponibil — va fi dificil pentru statele membre să utilizeze în mod eficace finanțarea în orizontul de timp propus
---	--

Sfera de aplicare a sprijinului

15. Conform articolului 2 din propunere, Fondul pentru o tranziție justă contribuie la obiectivul „de a permite regiunilor și cetățenilor să facă față efectelor sociale, economice și de mediu ale tranziției către o economie neutră din punct de vedere climatic”. Potrivit propunerii, planurile pentru o tranziție justă trebuie să fie în concordanță cu planurile naționale privind energia și clima ale statelor membre respective: îndeplinirea obiectivului Fondului pentru o tranziție justă depinde, așadar, de aceste planuri ⁽⁵⁾. Intervențiile de politică vor depinde în mare măsură de opțiunile integrate de statele membre în planurile lor pentru o tranziție justă și de aprobarea acestor planuri de către Comisie. În opinia Curții, este esențial ca planurile pentru o tranziție justă să cuprindă angajamente clare de a sprijini proiecte de tranziție care să fie bine aliniate la obiectivele UE în materie de climă.

16. Activitățile eligibile în cadrul Fondului pentru o tranziție justă propus abordează, în principal, obiectivele sociale și economice și, într-o mai mică măsură, pe cele de mediu: propunerea prevede investiții în regenerarea și decontaminarea siturilor și în proiecte de restaurare a terenurilor și de reconversie [articolul 4 alineatul (2) litera (f)]. În conformitate cu principiul „poluatorul plătește” ⁽⁶⁾, costurile pe care le implică restaurarea sau decontaminarea terenurilor ar trebui să fie suportate, în mod normal, de către entitatea care a cauzat daunele aduse mediului.

17. Potrivit considerentului 10 al propunerii, numai activitățile sustenabile menite să contribuie în mod activ la o economie neutră din punct de vedere climatic și circulară ar trebui să fie incluse în planurile pentru o tranziție justă și să fie eligibile pentru finanțare, în concordanță cu planurile naționale privind energia și clima. Pentru a se asigura coerența cu obiectivele UE în materie de climă, ar fi util dacă regulamentul ar exclude în mod explicit din sfera de aplicare a sprijinului activitățile care determină o creștere netă a emisiilor de gaze cu efect de seră.

18. Activitățile eligibile ar trebui să respecte principiul de „a nu cauza prejudicii”, pentru a se evita eventualele consecințe negative neintenționate, în special în ceea ce privește schimbările climatice. La articolul 5 litera (d) din propunere, sunt excluse în mod specific de la sprijinul oferit de Fondul pentru o tranziție justă investițiile legate de producția, prelucrarea, distribuția, depozitarea sau arderea combustibililor fosili. Orice investiții în combustibili fosili (de exemplu, în gaze naturale sau în petrol) riscă să devină „active depreciate” ⁽⁷⁾.

19 La articolul 4 alineatul (2) al doilea paragraf, se prevede că se permite finanțarea investițiilor productive în alte întreprinderi decât IMM-urile în anumite zone, acolo unde aceste investiții „sunt necesare pentru punerea în aplicare a planului teritorial pentru o tranziție justă”. Dacă sunt finanțate astfel de investiții, planurile ar trebui să cuprindă o listă exhaustivă a acestor întreprinderi și o justificare a necesității acordării acestui sprijin [articolul 7 alineatul (2) litera (h)]. Curtea consideră că, în practică, finanțarea pusă la dispoziție pentru alte întreprinderi decât IMM-urile ar trebui să constituie o excepție și ar trebui să fie condiționată de accelerarea reducerii emisiilor de CO₂.

⁽⁵⁾ Avizul nr. 2/2020 referitor la propunerea modificată a Comisiei din 14 ianuarie 2020 privind Regulamentul de stabilire a unor dispoziții comune, COM(2020) 23 final.

⁽⁶⁾ A se vedea Directiva 2004/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 aprilie 2004 privind răspunderea pentru mediul înconjurător în legătură cu prevenirea și repararea daunelor aduse mediului (JO L 143, 30.4.2004, p. 56).

⁽⁷⁾ A se vedea Documentul de analiză nr. 01/2017: Acțiunile UE în domeniul energiei și al schimbărilor climatice, punctele 211 și 212.

Sfera de aplicare a sprijinului	<ul style="list-style-type: none"> — necesitatea asumării, în planurile pentru o tranziție justă, a unor angajamente clare în favoarea obiectivelor UE în materie de climă — activitățile care determină o creștere netă a emisiilor de gaze cu efect de seră ar trebui să fie excluse în mod explicit din sfera de aplicare
--	--

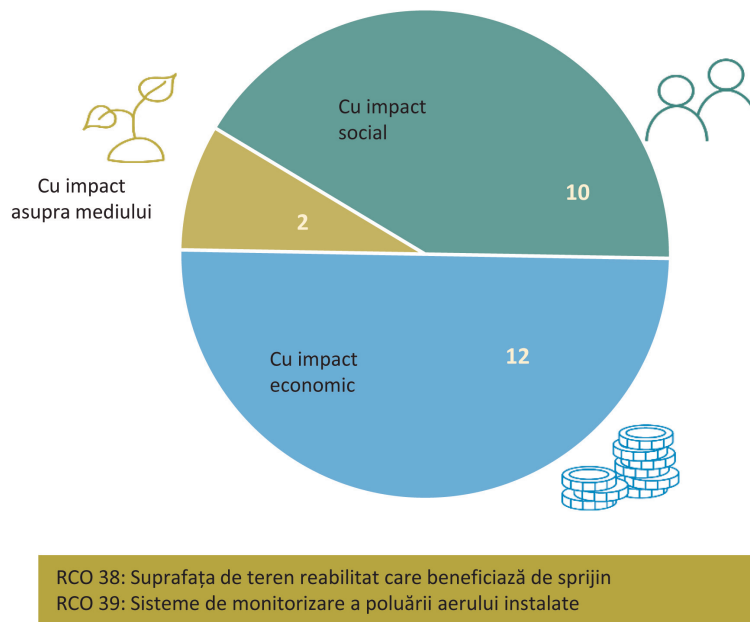
Cadrul de performanță

20. Regulamentul privind Fondul pentru o tranziție justă propune indicatori comuni de realizare și de rezultat, care sunt în mare măsură aliniați la indicatorii comuni propuși pentru FEDR și pentru FSE+. Acest lucru va favoriza agregarea și analiza datelor referitoare la performanță ⁽⁸⁾.

21. Așa cum se arată în *figura 2*, indicatorii de realizare se referă, în mare parte, mai degrabă la efectele sociale și economice decât la cele de mediu ale tranziției către o economie neutră din punct de vedere climatic. Indicatorii comuni elaborați pentru Fondul pentru o tranziție justă nu reflectă în mod clar obiectivul de abandonare progresivă a sectoarelor cu emisii ridicate de dioxid de carbon.

Figura 2

Numărul indicatorilor de realizare pentru Fondul pentru o tranziție justă



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza anexei III la propunerea de regulament privind Fondul pentru o tranziție justă.

22. Propunerea de regulament privind Fondul pentru o tranziție justă permite aplicarea de corecții financiare în cazul în care ținta stabilită pentru indicatorii comuni nu a fost atinsă în proporție de cel puțin 65 %. Întrucât corecțiile financiare bazate pe ținte în materie de performanță au potențialul de a consolida obligația de răspundere pentru obținerea rezultatelor, Curtea a invitat, în trecut, Comisia și organele legislative să aibă în vedere clarificarea metodologiei utilizate pentru evaluarea corecțiilor financiare (de exemplu, evaluarea caracterului temeinic al țințelor stabilite, evaluarea îndeplinirii nesatisfăcătoare a obiectivelor și aplicarea de corecții financiare) ⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Avizul nr. 6/2018 referitor la propunerea Comisiei din 29 mai 2018 privind Regulamentul de stabilire a unor dispoziții comune, COM(2018) 375 final, punctul 59, și Avizul nr. 2/2020 referitor la propunerea modificată a Comisiei din 14 ianuarie 2020 privind Regulamentul de stabilire a unor dispoziții comune, COM(2020) 23 final, punctul 9.

⁽⁹⁾ Avizul nr. 2/2020 referitor la propunerea modificată a Comisiei din 14 ianuarie 2020 privind Regulamentul de stabilire a unor dispoziții comune, COM(2020) 23 final, punctele 11 și 12.

23. Deși aceste corecții financiare ar urma să introducă un element de condiționalitate bazată pe performanță, efectul de stimulare este redus de faptul că neîndeplinirea, chiar și cu o marjă considerabilă, a țintelor în materie de performanță nu ar determina aplicarea niciunei corecții, precum și de faptul că indicatorii comuni nu reflectă în mod clar obiectivul de abandonare progresivă a sectoarelor cu emisii ridicate de dioxid de carbon. Curtea a observat în trecut, cu referire la alte domenii de politică, că neîndeplinirea țintelor, chiar și cu o marjă considerabilă, nu va avea un impact semnificativ asupra finanțării acordate de UE ⁽¹⁰⁾. Ar fi de preferat să se utilizeze un model de furnizare a sprijinului care să stabilească o legătură între debursarea fondurilor și îndeplinirea obiectivelor. O astfel de abordare ar putea fi combinată cu impunerea cerinței de a se rambursa finanțarea în cazul în care angajamentele stabilite în planurile teritoriale pentru o tranziție justă nu sunt menținute pe o anumită perioadă.

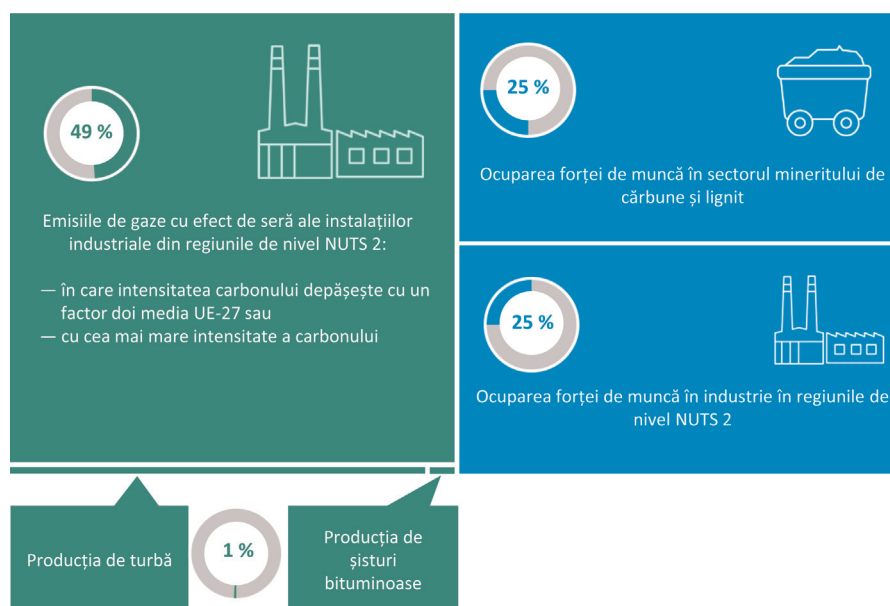
Cadrul de performanță	<ul style="list-style-type: none"> — indicatorii comuni nu reflectă în mod clar obiectivul de abandonare progresivă a sectoarelor cu emisii ridicate de dioxid de carbon — corecțiile financiare corelate cu îndeplinirea țintelor: potențialul de a consolida obligația de răspundere pentru obținerea rezultatelor, dar ar fi de preferat să se utilizeze un model de furnizare a sprijinului care să stabilească o legătură între debursarea fondurilor și îndeplinirea obiectivelor
------------------------------	---

Metoda de alocare

24. În anexa I la regulamentul modificat privind Fondul pentru o tranziție justă, se propune o metodă de alocare a resurselor fondului prin pachete financiare destinate statelor membre, cu un plafon de 8 miliarde de euro (la prețurile din 2018) – a se vedea figura 3. Comisia a comunicat Curții că s-a confruntat cu dificultăți în a identifica date fiabile disponibile la nivel regional și teritorial, astfel încât a decis să își bazeze alocarea pe regiunile de nivel NUTS 2, în timp ce planurile teritoriale pentru o tranziție justă se bazează pe o clasificare mai granulară – regiunile de nivel NUTS 3.

Figura 3

Criteriile pentru alocarea resurselor Fondului pentru o tranziție justă



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza anexei I la propunerea de regulament privind Fondul pentru o tranziție justă.

⁽¹⁰⁾ Avizul nr. 7/2018 referitor la propunerile Comisiei de regulamente privind politica agricolă comună pentru perioada de după 2020, punctul 8.

25. Metoda de alocare ia în considerare un set de condiții preexistente pentru statele membre, însă condiționalitatea bazată pe performanță este slabă. Astfel, două state membre care au nevoi similare în materie de tranziție – așa cum au fost cuantificate prin metoda de alocare propusă – ar putea beneficia, ipotetic, de un nivel similar de finanțare, deși unul dintre ele ar putea să se angajeze – și să reușească – să încheie operațiunile cu emisii ridicate de dioxid de carbon, în timp ce celălalt ar putea doar să reducă amploarea unor astfel de operațiuni, și aceasta temporar. Deși metoda de alocare propusă direcționează finanțarea către regiunile afectate, stimulentele pe care le oferă această metodă nu sunt suficiente pentru a determina schimbările structurale profunde și semnificative care sunt necesare pentru îndeplinirea obiectivelor UE în materie de climă.

Metoda de alocare	<ul style="list-style-type: none">— nu există nicio legătură cu nivelul de ambiție în materie de climă al statelor membre— stimulente slabe pentru a determina schimbări structurale semnificative
--------------------------	---

Prezentul aviz a fost adoptat de Curtea de Conturi la Luxemburg, în ședința sa din 20 iulie 2020.

Pentru Curtea de Conturi

Klaus-Heiner LEHNE

Președinte

ISSN 1977-1029 (ediție electronică)
ISSN 1830-3668 (ediție tipărită)



Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene
L-2985 Luxemburg
LUXEMBURG

RO