RO 2024

14

Raportul special

Tranziția verde

Contribuția Mecanismului de redresare și reziliență la aceasta este neclară

CURIA RATIONUM

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ

Cuprins

	Puncte
Sinteză	I-VI
Introducere	01-09
Mecanismul de redresare și reziliență și principalele sale caracteristici	01-03
Tranziția verde în cadrul MRR	04-05
Urmărirea cheltuielilor legate de climă în cadrul MRR	06-09
Sfera și abordarea auditului	10-14
Observații	15-69
Contribuția din MRR și a planurilor naționale la tranziția verde ar putea fi supraestimată	15-35
Cadrul MRR pune probleme legate de estimarea contribuției în domeniul climei și de acoperirea tranziției verzi	16-24
Contribuția la acțiunile climatice și la tranziția verde a măsurilor planificate în cadrul MRR este neclară	25-35
Indicii slabe cu privire la modul în care punerea în aplicare a măsurilor din cadrul MRR contribuie la tranziția verde	36-47
Inconsecvențe în aplicarea principiului de „a nu prejudicia în mod semnificativ”	36-43
Nu toate măsurile relevante pentru climă sunt atât de verzi pe cât fusese prevăzut	44-47
Rapoartele aferente MRR cu privire la cheltuielile legate de climă și la tranziția verde nu reflectă costurile și rezultatele reale	48-69
Se constată lacune în surprinderea performanței măsurilor legate de tranziția verde din cadrul MRR	48-53
Nu se raportează informații cu privire la cheltuielile efective pentru acțiunile climatice	54-59
Nu există nicio legătură între cheltuielile declarate și informațiile raportate cu privire tranziția verde	60-69
Concluzii și recomandări	70-77

Anexă – Măsurile selectate de Curte

Acronime

Glosar

Răspunsurile Comisiei

Calendar

Echipa de audit

Sinteză

I Mecanismul de redresare și reziliență (MRR) este un instrument temporar care a fost lansat în mai 2020 pentru a ajuta statele membre să se redreseze în urma pandemiei de COVID-19. În februarie 2024, el dispunea de 648 de miliarde de euro. Tranziția verde este unul dintre pilonii mecanismului. Statele membre trebuiau să direcționeze cel puțin 37 % din alocările lor naționale către acțiuni în domeniul climei. Potrivit evaluărilor Comisiei, acest obiectiv fusese deja atins în etapa de planificare, situându-se la 42,5 %.

II Auditul Curții de Conturi Europene a urmărit să evalueze dacă modul în care MRR și planurile naționale de redresare și reziliență au fost concepute și puse în aplicare contribuie în mod eficace la tranziția verde. Curtea a analizat contribuția măsurilor selectate la tranziția verde, jaloanele și țintele acestora, precum și coeficienții lor climatici. Curtea a examinat, de asemenea, progresele înregistrate în punerea în aplicare a acestor măsuri și modul în care ele sunt monitorizate din perspectiva tranziției verzi. Auditorii au analizat apoi modul în care Comisia și statele membre raportează informații cu privire la cheltuielile legate de climă și la tranziția verde.

III Curtea a efectuat acest audit deoarece tranziția verde și obiectivele climatice ale UE ocupă un loc important pe agenda politică. Auditorii se așteaptă ca rezultatele activității lor să contribuie la dezbaterea legată de modul de concepere și de punere în aplicare a unor viitoare instrumente cu obiective climatice și de mediu, precum și la îmbunătățirea eficacității fondurilor UE pentru acțiuni climatice și pentru tranziția verde în contextul obiectivelor ambițioase ale UE în materie de climă stabilite pentru 2030 și 2050.

IV Curtea a identificat deficiențe în conceperea atât a cadrului MRR, cât și a planurilor naționale de redresare și reziliență din statele membre auditate. Existau inconsecvențe și în punerea în aplicare a măsurilor legate de tranziția verde și de obiectivele climatice. În special, s-a observat că urmărirea cheltuielilor legate de climă implică un nivel ridicat de aproximare, iar unii coeficienți conduceau la posibile supraestimări. Indiciile identificate de Curte cu privire la modul în care punerea în aplicare a măsurilor din cadrul MRR contribuie la tranziția verde sunt slabe. De asemenea, potrivit constatărilor auditorilor, contribuția la îndeplinirea obiectivelor și a țintelor climatice ale UE nu se evaluează, acest lucru nefiind cerut de legislație. În plus, Curtea a constatat că raportarea cu privire la cheltuielile legate de climă și la tranziția verde nu reflectă costurile și rezultatele reale, limitând astfel relevanța sa pentru părțile interesate sub acest aspect.

V Curtea concluzionează că deficiențele identificate în conceperea și punerea în aplicare a mecanismului pun sub semnul întrebării îndeplinirea obiectivelor sale climatice și de mediu. În consecință, Curtea consideră că nu este clar ce contribuție aduce Mecanismul de redresare și reziliență la realizarea tranziției verzi.

VI Pe baza constatărilor sale, Curtea recomandă Comisiei următoarele:

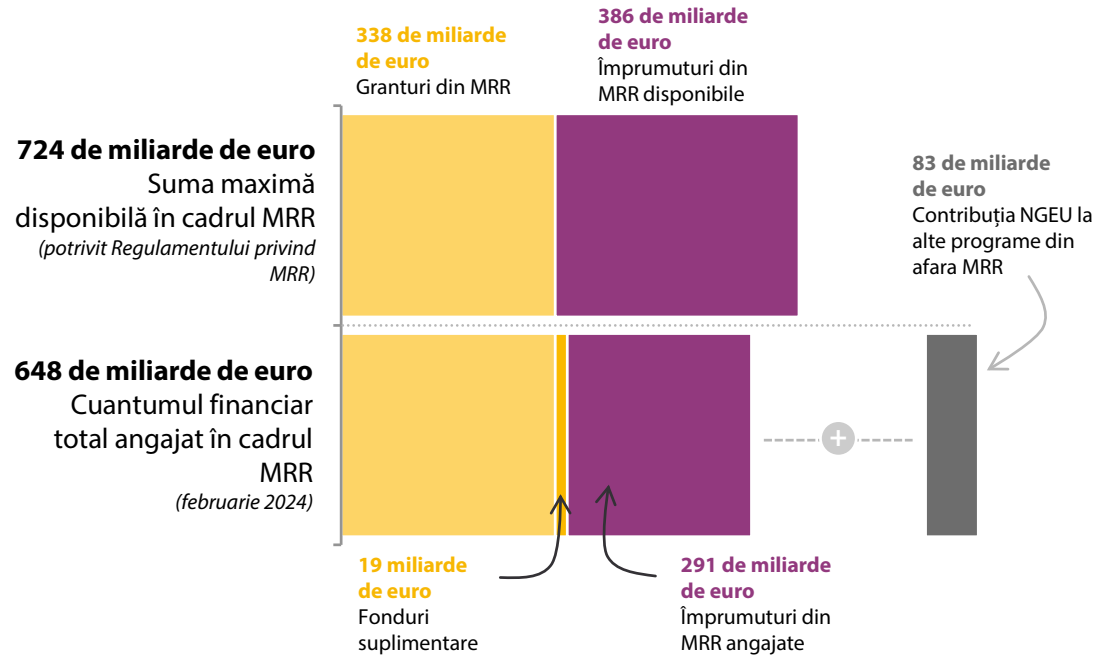
- să estimeze mai bine cheltuielile legate de climă în cadrul viitoarelor instrumente de finanțare;
- să asigure o concepere adecvată a viitoarelor instrumente de finanțare menite să sprijine obiectivele și țintele climatice și de mediu;
- să consolideze performanța măsurilor legate de tranziția verde;
- să îmbunătățească raportarea cu privire la cheltuielile legate de climă din cadrul Mecanismului de redresare și reziliență.

Introducere

Mecanismul de redresare și reziliență și principalele sale caracteristici

01 În mai 2020, UE a lansat *NextGenerationEU* (NGEU) ca instrument temporar menit să ajute statele membre să se redreseze în urma pandemiei de COVID-19. NGEU, care dispune de o sumă maximă de 731 de miliarde de euro (la prețurile din 2022), se adaugă la bugetul pe termen lung al UE aferent perioadei 2021-2027. Mecanismul de redresare și reziliență (MRR)[1] este elementul central al NGEU – ***figura 1***. Scopul MRR este de a atenua impactul economic și social al pandemiei de COVID-19, crescând sustenabilitatea și reziliența economiilor și a societăților statelor membre. Mecanismul ar trebui să ajute statele membre să se pregătească mai bine pentru provocările și oportunitățile generate de tranziția verde și de cea digitală. În plus, în mai 2022, UE a lansat planul *REPowerEU* ca răspuns la criza energetică mondială, adăugând la MRR granturi în valoare de 19 miliarde de euro în februarie 2024.

Figura 1 – Bugetul NGEU (situația din februarie 2024)



Notă: toate sumele sunt exprimate la prețurile din 2022.

Sursa: Comisia Europeană și Tabloul de bord al MRR, situația în februarie 2024.

[1] Regulamentul (UE) 2021/241 de instituire a Mecanismului de redresare și reziliență („Regulamentul privind MRR”).

02 Comisia **gestionează în mod direct** MRR. Prin urmare, Comisia este responsabilă de punerea în aplicare a MRR, inclusiv de monitorizarea progreselor și de evaluarea rezultatelor acestuia. Fiecare stat membru este eligibil pentru o parte din fondurile MRR disponibile, care este stabilită pe baza unei formule specifice[2]. Fiecare stat membru prezintă un plan național de redresare și reziliență (PNRR), care este evaluat de Comisie[3] și aprobat de Consiliu. Planurile de redresare și reziliență includ o serie de măsuri, care constau în reforme și investiții. Pentru fiecare măsură se prevăd jaloane și ținte în vederea urmăririi realizărilor calitative și cantitative[4]. Comisia a adoptat un set de indicatori comuni pentru raportarea și monitorizarea progreselor înregistrate de MRR în direcția atingerii obiectivelor sale[5].

03 MRR funcționează pe baza unui nou model de finanțare. Spre deosebire de cea mai mare parte a bugetului UE, în cazul căreia finanțarea este furnizată pe baza costurilor suportate, plățile din MRR efectuate de Comisie către statele membre (denumite în continuare „plăți”) sunt efectuate în funcție de îndeplinirea satisfăcătoare a jaloanelor și a țintelor. Cu toate acestea, atunci când și-au elaborat planurile naționale, statele membre au trebuit să indice costurile estimate pentru fiecare măsură, pentru a justifica cuantumul granturilor sau al împrumuturilor solicitate din MRR[6]. În cazul în care costurile estimate nu ar fi justificat suma solicitată, aceasta din urmă ar fi fost redusă pentru a le corespunde în consecință. ***Figura 2*** prezintă o sinteză a rolurilor și a responsabilităților din diferitele etape.

---

[2] Articolul 11 din Regulamentul (UE) 2021/241.

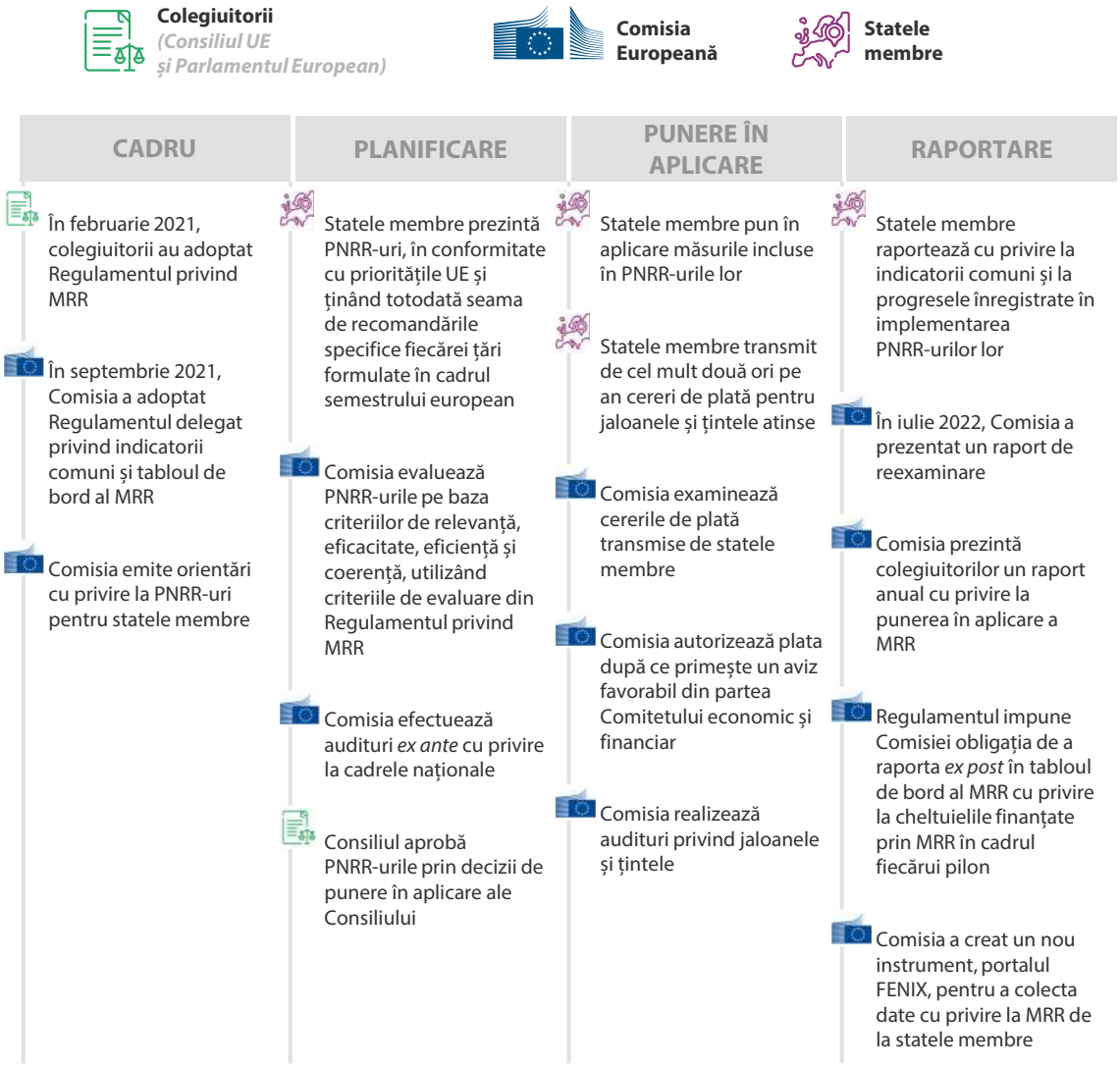
[3] Raportul special nr. 21/2022 privind evaluarea planurilor naționale de redresare și reziliență de către Comisie.

[4] Raportul special nr. 26/2023 privind cadrul de monitorizare a performanței Mecanismului de redresare și reziliență.

[5] Regulamentul delegat (UE) 2021/2106 al Comisiei de stabilire a indicatorilor comuni.

[6] Punctul 3 din anexa V la Regulamentul privind MRR.

Figura 2 – Roluri și responsabilități



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Tranziția verde în cadrul MRR

04 Măsurile din cadrul MRR vizează domenii de politică relevante pentru ansamblul UE, structurate în șase piloni: unul dintre acești piloni este tranziția verde (***figura 3***). Sfera de acoperire a tranziției verzi cuprinde atât obiective climatice, cât și obiective de mediu. Măsurile din cadrul pilonului „tranziția verde” ar trebui să contribuie la:

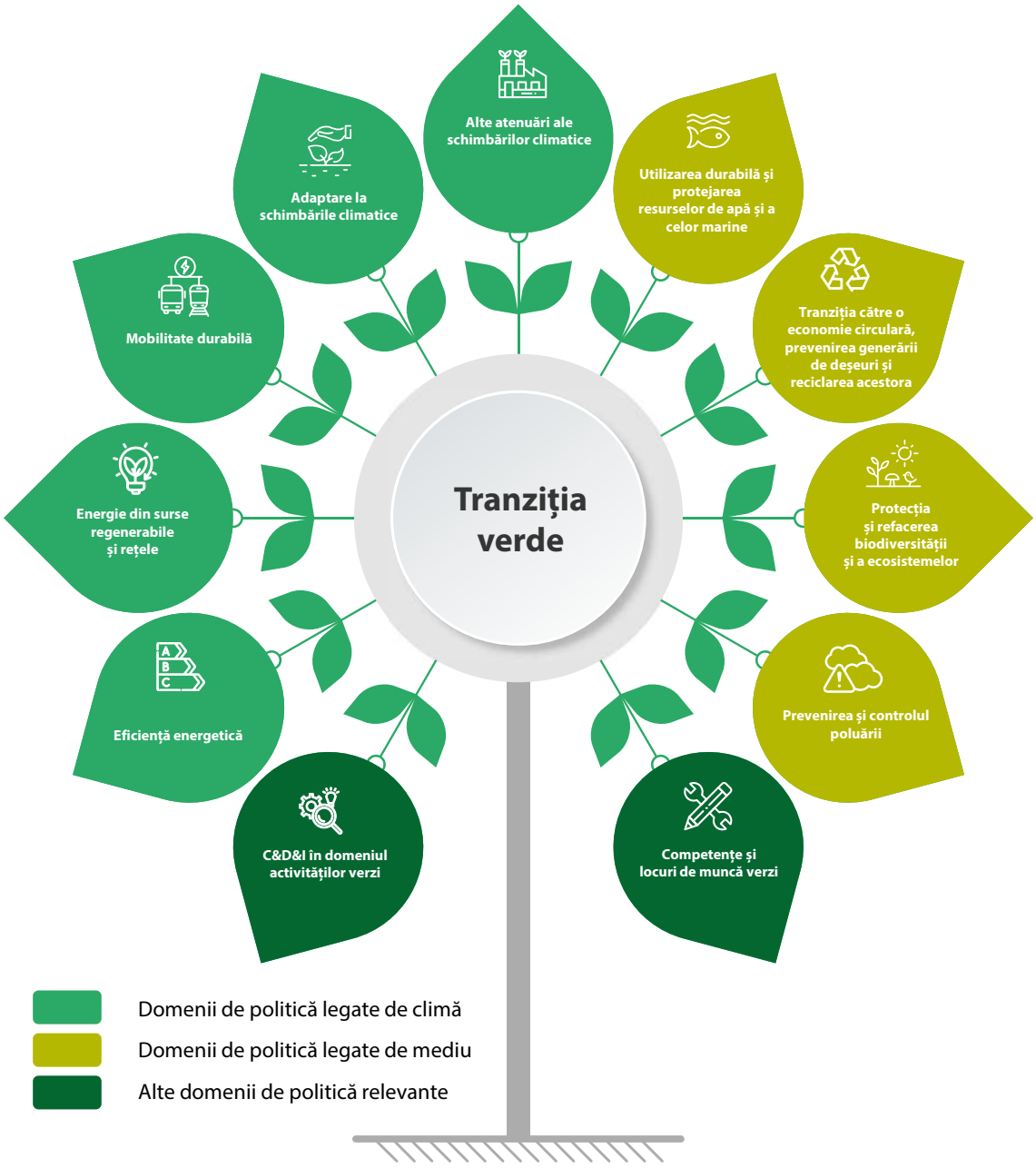
- îndeplinirea **obiectivelor climatice** ale UE pentru 2030 (***caseta 1***) și la eforturile în vederea atingerii obiectivului de neutralitate climatică a UE până în 2050[7]; și la
- durabilitatea mediului.

Măsurile legate de tranziția verde ar trebui să promoveze creșterea durabilă, să creeze locuri de muncă și să mențină securitatea energetică. Tranziția verde ar trebui să fie sprijinită prin reforme și investiții în tehnologii și capacități verzi, inclusiv în biodiversitate, eficiență energetică, renovarea clădirilor și economia circulară[8].

[7] Articolul 4 din Regulamentul privind MRR.

[8] Considerentul 11 al Regulamentului privind MRR.

Figura 3 – Pilonul „tranziția verde” și domeniile sale de politică



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza tabloului de bord al MRR.

Caseta 1

Obiectivele climatice ale UE pentru 2030

(a) Reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră cu cel puțin 55 % față de nivelurile din 1990

(b) Atingerea unei ponderi de cel puțin 42,5 % – și, dacă este posibil, de 45 % – a energiei din surse regenerabile în energia consumată

(c) Reducerea consumului final de energie cu 11,7 %, în raport cu previziunile scenariului de referință al UE din 2020 pentru consumul de energie din 2030

Sursa: articolul 2 din Regulamentul (UE) 2018/1999 privind guvernanța uniunii energetice și a acțiunilor climatice și modificările ulterioare, inclusiv Directiva (UE) 2023/2413 privind energia din surse regenerabile și Directiva (UE) 2023/1791 privind eficiența energetică.

05 Statele membre și Comisia au evaluat, pe baza indicațiilor furnizate de statele membre și a analizei calitative realizate de Comisie, dacă fiecare dintre planurile de redresare și reziliență reușește să contribuie în mod echilibrat la toți cei șase piloni. Pornind de la evaluarea respectivă, Comisia a atribuit fiecare măsură, în funcție de obiectivul declarat al acesteia, unui pilon primar și unui pilon secundar. Atribuirile au fost apoi verificate împreună cu statele membre și incluse în tabloul de bord al MRR – platforma de raportare pentru MRR. În februarie 2024, în tabloul de bord al MRR figurau 984 de măsuri care contribuie la tranziția verde.

Urmărirea cheltuielilor legate de climă în cadrul MRR

06 UE s-a angajat să cheltuiască cel puțin 30 % din bugetul pentru perioada 2021-2027 pentru acțiuni în domeniul climei[9]. În cadrul MRR, fiecare stat membru trebuie să direcționeze cel puțin 37 % din alocarea bugetară totală prevăzută în planul său de redresare și reziliență către măsuri de acțiune în domeniul climei, și anume de adaptare la schimbările climatice sau de atenuare a acestora, inclusiv către acțiuni care contribuie la obiectivele climatice stabilite pentru 2030 (***caseta 1***). Obiectivul de 37 % le oferă statelor membre posibilitatea – și le impune – să includă în planurile lor de redresare și reziliență o pondere semnificativă de măsuri relevante pentru acțiuni climatice. Toate aceste măsuri sunt legate de pilonul „tranziția verde”.

[9] Concluziile reuniunii extraordinare a Consiliului European EUCO 10/20, 2020, p 7.

07 Pentru a calcula această contribuție de 37 % la acțiuni climatice, Regulamentul privind MRR include metodologia pentru „urmărirea cheltuielilor legate de climă”, care se bazează pe coeficienți climatici. Această metodologie constituie o versiune adaptată a markerilor Rio introduși în 1998 de Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică și se aplică tuturor fondurilor UE, inclusiv MRR, în perioada 2021-2027[10].

08 Coeficienții climatici ai UE sunt „bazați pe activități”[11]: Regulamentul privind MRR include o listă de 181 de domenii de intervenție, care acoperă mai multe domenii de investiții, de exemplu, activele fixe sau cele necorporale, cercetarea și dezvoltarea, energia și transporturile. Fiecare domeniu de intervenție este asociat unui coeficient climatic în funcție de efectul preconizat al activității asupra climei[12]. Coeficienții pot fi de 0 %, 40 % sau 100 % (***figura 4***). Există 64 de domenii de intervenție cu un coeficient climatic pozitiv (40 % sau 100 %).

Figura 4 – Cei trei coeficienți climatici ai UE în funcție de contribuția lor preconizată în domeniul climei

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza SWD(2022) 225, *Climate Mainstreaming Architecture in the 2021-2027 Multiannual Financial Framework*.

09 Cuantumul total al contribuției preconizate în domeniul climei pentru fiecare stat membru se calculează prin înmulțirea coeficienților climatici corespunzători cu costurile estimate ale fiecărei măsuri din MRR, în funcție de domeniul de intervenție atribuit măsurii. Domeniile de intervenție sunt propuse de statele membre și verificate de Comisie în cadrul evaluării pe care aceasta o realizează. Estimarea agregată pentru statele membre ale UE se ridica la aproximativ 40 % din alocările din MRR, adică la 203 miliarde de euro din cei 504 miliarde de euro înscriși inițial în buget de statele

[10] SWD(2022) 225, *Climate Mainstreaming Architecture in the 2021-2027 Multiannual Financial Framework*, p. 9.

[11] *Ibidem*, p. 5.

[12] *Ibidem*.

membre. În februarie 2024, contribuția în domeniul climei a fost revizuită la 275 de miliarde de euro (42,5 %) din totalul de 648 de miliarde de euro (*figura 5*).

Figura 5 – Contribuția preconizată în domeniul climei cu sprijinul MRR, per stat membru

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza celor 27 de PNRR-uri (situația din februarie 2024).

Sfera și abordarea auditului

10 Auditul Curții a urmărit să evalueze dacă modul în care MRR și planurile naționale de redresare și reziliență au fost concepute și puse în aplicare contribuie în mod eficace la tranziția verde. Curtea a analizat contribuția măsurilor selectate la tranziția verde, jaloanele și țintele acestora, precum și coeficienții lor climatici. Curtea a examinat, de asemenea, ce progrese înregistrează măsurile respective și cum sunt acestea monitorizate, în special în ceea ce privește contribuția planurilor de redresare și reziliență la obiectivele climatice. Auditorii au analizat și modul în care Comisia și statele membre raportează informațiile cu privire la cheltuielile legate de climă și la tranziția verde sprijinite de MRR.

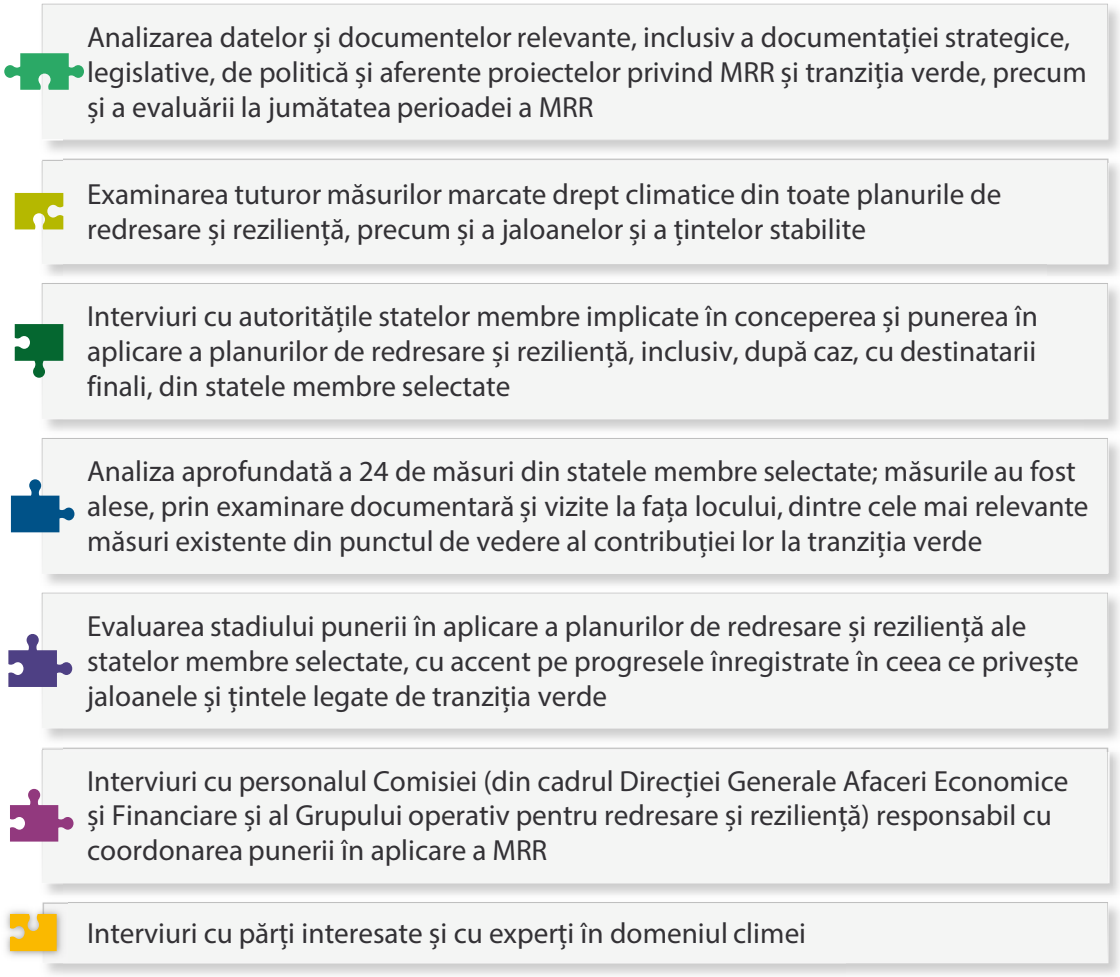
11 Curtea a efectuat acest audit dat fiind nivelul ridicat de interes față de contribuția MRR la tranziția verde și la îndeplinirea obiectivelor climatice ale UE, având în vedere importanța financiară semnificativă a mecanismului și caracterul său novator. Acest audit continuă activitatea anterioară a Curții în domeniu, în special rapoartele publicate cu privire la evaluarea planurilor naționale de redresare și reziliență de către Comisie și la cadrul de monitorizare a performanței MRR. Auditul Curții completează activitățile suplimentare în curs privind dubla finanțare, absorbția fondurilor din MRR și sistemele statelor membre de control al ajutoarelor de stat și al achizițiilor publice. Auditul se bazează și pe activitățile anterioare ale Curții privind cheltuielile legate de climă din bugetul UE.

12 Auditul Curții a acoperit perioada cuprinsă între adoptarea Regulamentului privind MRR, în 2021, și februarie 2024. Pentru a examina procesul de concepere și de punere în aplicare a măsurilor legate de tranziția verde din planurile de redresare și reziliență, Curtea a selectat patru state membre pentru vizite la fața locului: Grecia, Croația, Portugalia și Slovacia, ținând seama de acoperirea geografică realizată anterior pentru alte sarcini ale Curții. În plus, Curtea și-a bazat alegerea pe analiza riscurilor pe care a realizat-o cu privire la măsurile marcate drept climatice, pe stadiul punerii în aplicare a planurilor de redresare și reziliență la momentul auditului său și pe acoperirea geografică.

13 În prezentul raport, Curtea s-a axat pe investiții, selectând câte șase pentru fiecare dintre statele membre examinate (24 de măsuri în total – a se vedea ***anexa***). Acest eșantion a cuprins în total 55 de (sub)măsuri cu o contribuție pozitivă în domeniul climei. Selecția s-a realizat înainte de aprobarea capitolelor privind *REPowerEU* și s-a bazat pe relevanța măsurilor pentru tranziția verde, pe importanța lor financiară, pe gradul de acoperire a diferitor obiective climatice și pe stadiul punerii

în aplicare. Auditul nu acoperă procesul de evaluare și de selecție pentru determinarea măsurilor din MRR eligibile pentru finanțare din obligațiuni verzi europene. Analiza Curții cu privire la măsurile relevante pentru climă din cadrul MRR ar putea contribui însă la orice potențial audit viitor axat pe obligațiunile verzi. ***Figura 6*** prezintă abordarea auditului Curții.

Figura 6 – Activitățile desfășurate



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

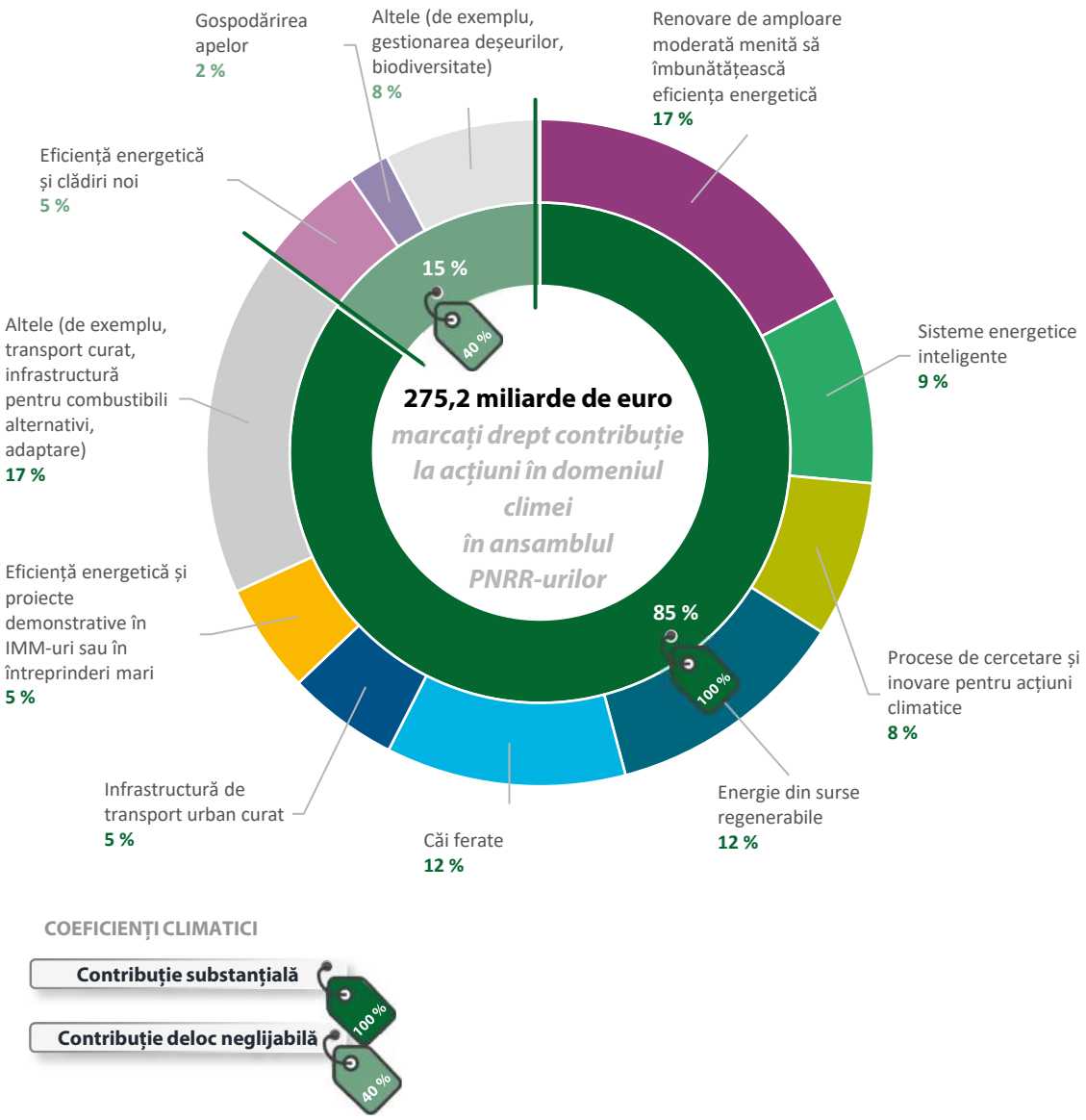
14 Curtea se așteaptă ca activitatea sa să ajute statele membre și Comisia să îmbunătățească atât cadrul juridic pentru tranziția verde, cât și relevanța măsurilor marcate drept climatice și fiabilitatea raportării cu privire la contribuția UE în domeniul climei. Constatările și recomandările Curții vor fi utile pentru îmbunătățirea eficacității fondurilor UE pentru acțiuni climatice și pentru tranziția verde în contextul obiectivelor ambițioase ale UE în materie de climă stabilite pentru 2030 și 2050.

Observații

Contribuția din MRR și a planurilor naționale la tranziția verde ar putea fi supraestimată

15 *Figura 7* prezintă o imagine de ansamblu asupra contribuției în domeniul climei – astfel cum este estimată în planurile naționale de redresare și reziliență –, defalcată în funcție de coeficientul climatic și de domeniul de intervenție. 8 dintre cele 64 de domenii de intervenție cu un coeficient climatic pozitiv reprezintă 59 % din alocarea planificată (punctul *09*).

Figura 7 – Contribuția în domeniul climei defalcată în funcție de tipul de intervenție și de coeficientul climatic



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza celor 27 de PNRR-uri (situația din februarie 2024).

Cadrul MRR pune probleme legate de estimarea contribuției în domeniul climei și de acoperirea tranziției verzi

Criteriile auditului Curții	
	16 În conformitate cu Regulamentul privind MRR[13], mecanismul ar trebui să contribuie la tranziția verde, la atingerea obiectivelor privind clima ale UE pentru 2030 și la realizarea neutralității climatice până în 2050. Măsurile ar trebui alocate unor domenii de intervenție cu coeficienți climatici relevanți. Comisia ar trebui să monitorizeze progresele înregistrate în direcția îndeplinirii obiectivelor climatice și de mediu ale MRR.

17 Curtea a examinat dacă actualul cadru al MRR este conceput astfel încât să contribuie în mod eficace la tranziția verde, inclusiv la obiectivele climatice ale UE pentru 2030 și 2050. Auditorii au analizat conceptele-cheie și implicațiile tranziției verzi și ale urmăririi cheltuielilor legate de climă. Ei au analizat, de asemenea, lista domeniilor de intervenție și coeficienții climatici care au fost aprobați în legislație, precum și indicatorii comuni adoptați de Comisie.

18 Contribuția la tranziția verde se referă la reforme și investiții în tehnologii și capacități verzi, inclusiv în biodiversitate, eficiență energetică, renovarea clădirilor și economia circulară[14] (punctul ***04***). Tranziția verde are astfel o sferă de acoperire mai largă decât acțiunile climatice, deoarece include obiective în materie de biodiversitate și de mediu. Cu toate acestea, Regulamentul privind MRR instituie un sistem de urmărire, cu un obiectiv cantitativ de 37 %, numai pentru măsurile legate de climă (punctul ***06***), fără a stabili vreun obiectiv pentru măsurile de mediu. Deși există un sistem de urmărire a obiectivelor de mediu[15], acesta nu este utilizat, întrucât Regulamentul privind MRR nu stabilește un obiectiv cantitativ pentru el.

19 În raportul său special privind cheltuielile legate de climă[16], Curtea a observat că metodologia utilizată pentru urmărirea cheltuielilor legate de climă implică un nivel ridicat de aproximare. Curtea a subliniat și că coeficienții climatici nu permit o cuantificare exactă a contribuției preconizate la acțiunile climatice.

---

[13] Articolul 4 și considerentele 26 și 63 ale Regulamentului privind MRR.

[14] Considerentul 11 al Regulamentului privind MRR.

[15] Anexa V la Regulamentul privind MRR.

[16] Raportul special nr. 09/2022, punctul 37.

20 Metodologia de urmărire a cheltuielilor legate de climă se aplică tuturor fondurilor UE, inclusiv MRR, în perioada 2021-2027 și este similară cu metodologia aplicată în perioada 2014-2020 (punctul ***07***). Comisia a recunoscut că, în cadrul MRR, utilizarea unui coeficient climatic unic (fie de 40 %, fie de 100 %) pentru o măsură ar putea duce, în unele cazuri, la subestimarea sau supraestimarea contribuției preconizate a acesteia în domeniul climei[17]. Pentru a estima mai bine contribuția la acțiunile climatice, Comisia a introdus conceptul de submăsuri, astfel încât, în cazurile în care erau disponibile informații suficiente, să se poată utiliza mai multe domenii de intervenție și mai mulți coeficienți pentru a identifica cu o mai mare precizie contribuția în domeniul climei și pentru a exclude costurile care fie nu contribuie deloc, fie contribuie nesemnificativ[18]. Comisia și statele membre au examinat și au aprobat de la caz la caz submăsurile propuse.

21 Curtea a observat că aproape jumătate din contribuția preconizată în domeniul climei din MRR (44 %) provine din măsuri care nu au fost împărțite în submăsuri. Eșantionul Curții a confirmat o proporție similară. Mai exact, 10 dintre cele 24 de măsuri (41 %) nu fuseseră împărțite în submăsuri. Respectivelor 10 măsuri li s-a atribuit un coeficient climatic de 100 %, iar Curtea a constatat potențiale supraestimări în cazul a cel puțin 7 dintre acestea, deoarece nu toate elementele erau relevante pentru climă. Auditorii au ajuns astfel la concluzia că acest exercițiu nu conducea întotdeauna la o determinare mai precisă a contribuției în domeniul climei a măsurii respective și că s-a utilizat un nivel ridicat de aproximare pentru a estima contribuțiile acestor măsuri la acțiunile climatice, în special în cazul măsurilor complexe cu elemente care au contribuții diferite în domeniul climei.

22 Deși prin submăsuri se urmărea o mai bună atribuire a coeficienților climatici, orientările Comisiei nu includeau instrucțiuni pentru a asigura coerența în aplicarea conceptului de submăsuri în cadrul diferitelor planuri de redresare și reziliență. În practică, s-a ajuns la atribuirea unor coeficienți cu niveluri diferite de detaliere. De exemplu, în eșantionul său, Curtea a constatat că numai Croația împărțise măsura privind finanțarea renovării energetice a clădirilor pentru a ține seama de ponderea investiției legată de construcție, căreia nu i se atribuie un coeficient climatic. Celelalte trei state membre nu propuseseră nicio submăsură pentru măsuri similare.

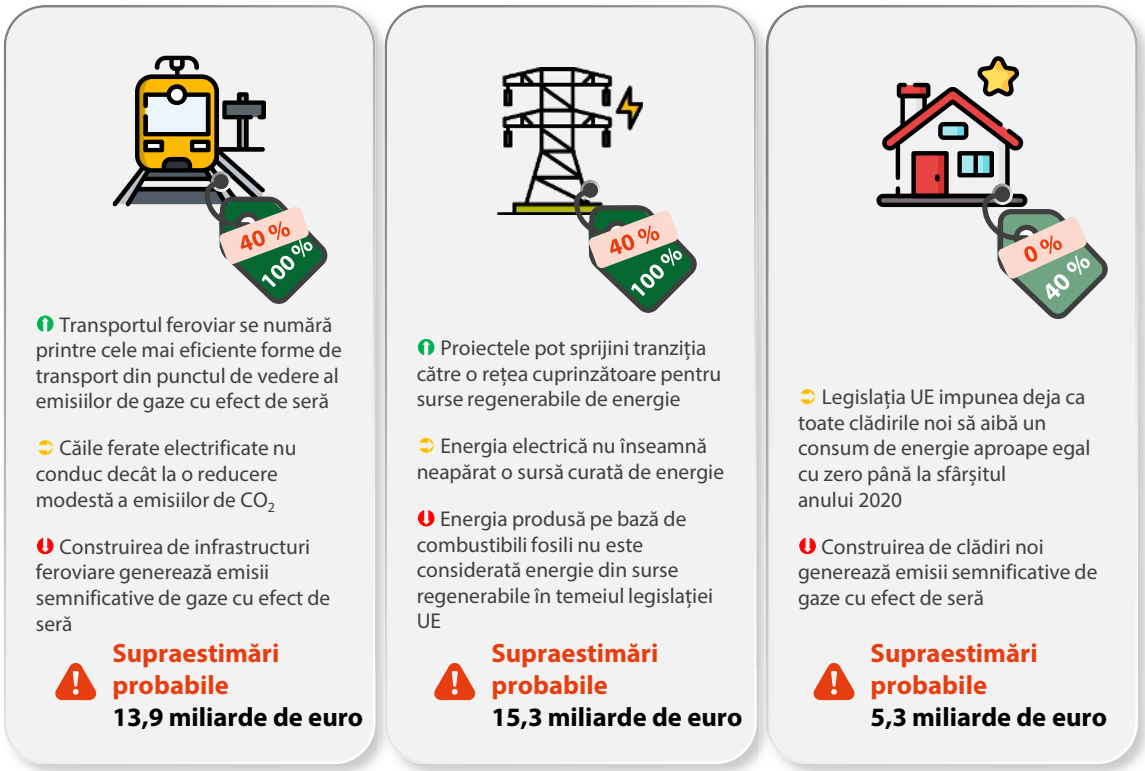
---

[17] SWD(2021) 12, partea 1/2, *Guidance to member states' recovery and resilience plans*, p. 29.

[18] *Ibidem*.

23 Regulamentul privind MRR atribuie un coeficient climatic de 40 % construirii de clădiri noi eficiente din punct de vedere energetic. În opinia Curții, întrucât din clădiri noi nu rezultă economii de energie, coeficientul climatic de 40 % nu poate fi justificat. Acesta ar trebui să fie mai degrabă de 0 %. În plus, în raportul său special privind cheltuielile legate de climă publicat anterior, Curtea a constatat că unii dintre coeficienții climatici atribuiți în cadrul juridic infrastructurilor feroviare și rețelelor electrice pot conduce la supraestimări ale contribuției preconizate la acțiunile climatice. Auditorii consideră că aceste constatări rămân valabile pentru MRR. ***Figura 8*** prezintă reevaluarea de către Curte a coeficienților pentru aceste trei domenii de intervenție menționate și supraestimarea probabilă, de 34,5 miliarde de euro, rezultată pentru MRR. Evaluarea Curții s-a bazat pe atribuirea unui coeficient de 40 % pentru o contribuție pozitivă deloc neglijabilă și de 0 % pentru o contribuție neutră sau nesemnificativă[19] (***figura 4***).

Figura 8 – Reevaluarea coeficienților de către Curte



Notă: această reevaluare acoperă domeniile de intervenție 064, 065, 066a, 033 și 025b.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza raportului special privind cheltuielile legate de climă și a Directivei privind performanța energetică a clădirilor.

[19] SWD(2022) 225, *Climate Mainstreaming Architecture in the 2021-2027 Multiannual Financial Framework*.

24 Patru dintre cei 14 indicatori comuni definiți pentru MRR vizează măsurarea progreselor înregistrate în direcția tranziției verzi (***figura 9***). În cadrul activității sale anterioare, Curtea a constatat că indicatorii comuni sunt limitați în ceea ce privește evaluarea performanței globale. Aceștia asigură doar o acoperire limitată a pilonului „tranziția verde”[20]. De exemplu, nu există indicatori comuni pentru măsurile de mediu sau pentru măsurile care vizează reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră, care sunt relevante pentru obiectivele de mediu și climatice ale MRR. În lipsa unor astfel de indicatori, nu este posibilă măsurarea progreselor înregistrate în direcția atingerii acestor obiective.

Figura 9 – Patru indicatori comuni din cadrul pilonului „tranziția verde”

Sursa: Regulamentul delegat (UE) 2021/2106.

Contribuția la acțiunile climatice și la tranziția verde a măsurilor planificate în cadrul MRR este neclară

Criteriile auditului Curții	**25** În conformitate cu Regulamentul privind MRR[21], statele membre ar trebui să includă în planurile lor de redresare și reziliență măsuri care sunt relevante pentru tranziția verde și care contribuie la obiectivele climatice. Coeficienții climatici ar trebui să reflecte obiectivele măsurilor și impactul preconizat al acestora asupra acțiunilor climatice. Jaloanele și țintele legate de aceste măsuri ar trebui să evalueze progresele înregistrate în direcția îndeplinirii obiectivelor MRR, inclusiv a celui privind tranziția verde.

[20] Raportul special nr. 26/2023, punctele 42, 43 și 94.

[21] Considerentele 26 și 39 și articolele 2, 4 și 18 din Regulamentul privind MRR.

26 Curtea a evaluat relevanța pentru tranziția verde sau pentru acțiunile climatice a măsurilor alese de statele membre atunci când și-au elaborat planurile. S-a analizat, de asemenea, dacă statele membre au stabilit jaloane și ținte care pot evalua performanța. Întrucât planurile naționale sunt evaluate de Comisie, auditorii au analizat și orientările puse la dispoziție.

27 Per ansamblu, Curtea a observat că existența unui obiectiv cantitativ pentru acțiunile climatice a determinat statele membre să includă în planurile lor de redresare și reziliență măsuri legate de climă. În fiecare dintre planurile de redresare și reziliență ale statelor membre selectate, Curtea a identificat măsuri care, la nivelul conceperii, s-au axat pe decarbonizare, pe energia din surse regenerabile și pe eficiența energetică (a se vedea câteva exemple în ***caseta 2***, ***caseta 3*** și ***caseta 4***).

Caseta 2

Renovare energetică a clădirilor în Croația și în Grecia

Renovarea energetică a clădirilor joacă un rol important în atingerea obiectivelor climatice ale UE, deoarece clădirile sunt responsabile pentru aproximativ 40 % din energia primară și pentru circa 36 % din emisiile de CO_2[22].

Croația a inclus o măsură cu costuri estimate la 147 de milioane de euro menită să reducă cu 50 % necesarul anual de energie pentru încălzire, în vederea obținerii unei reduceri cu 30 % a consumului de energie primară. Scopul acestei măsuri este de a renova blocuri de locuințe colective, care au un potențial mai mare de obținere a unor economii de energie.

Grecia a propus o măsură cu costuri estimate la 1,25 miliarde de euro pentru îmbunătățirea eficienței energetice a 105 000 de reședințe și pentru instalarea unei capacități de 150 MW de energie din noi surse regenerabile.

[22] Planul de redresare și reziliență inițial al Croației, p. 1124, și planul de redresare și reziliență inițial al Greciei, p. 117.

Caseta 3

Decarbonizare industrială în Slovacia

Producția industrială și utilizarea combustibililor fosili de către industrie sunt răspunzătoare pentru 41 % din totalul emisiilor din **Slovacia**, ceea ce constituie cea mai mare pondere din rândul statelor membre ale UE[23]. O măsură cu costuri estimate la 362,7 milioane de euro vizează reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră prin finanțarea de proiecte de decarbonizare a industriei, de economisire a energiei și de utilizare a unor tehnologii inovatoare de mediu în industrii cu emisii ridicate de dioxid de carbon.

Caseta 4

Hidrogen din surse regenerabile și alte gaze în Portugalia

Portugalia urmărește să promoveze energia din surse regenerabile din hidrogen și din alte gaze din surse regenerabile, pentru a îmbunătăți creșterea economică și ocuparea forței de muncă, pentru a încuraja cercetarea și dezvoltarea și pentru a reduce dependența energetică a țării. Măsura din MRR, care se ridică la 255 de milioane de euro, finanțează o capacitate suplimentară de 277 MW pentru producerea de hidrogen din surse regenerabile de energie și cu emisii scăzute de dioxid de carbon.

28 Selecția măsurilor MRR a trebuit să se realizeze într-un interval scurt de timp: după adoptarea Regulamentului privind MRR în februarie 2021, statele membre trebuiau să își stabilească planurile de redresare și reziliență, iar jaloanele și țintele trebuiau atinse până la „data de expirare” a MRR, și anume 30 august 2026[24]. Orientările Comisiei[25] încurajau statele membre să identifice proiecte mature, ținând seama de calendarul preconizat pentru punerea lor în aplicare. Calendarul era deosebit de relevant și pentru capitolele privind *REPowerEU* (punctul ***01***). În avizul său nr. 04/2022 privind *REPowerEU*, Curtea a constatat că durata limitată a MRR, în combinație cu timpul necesar pentru prezentarea și aprobarea modificărilor aduse

[23] Planul de redresare și reziliență inițial al Slovaciei, p. 7.

[24] Articolul 18 alineatul (4) litera (i) din Regulamentul privind MRR.

[25] SWD(2021) 12, partea 1/2, *Guidance to member states' recovery and resilience plans*, p. 44.

planurilor naționale de redresare și reziliență, ar putea să nu fie adecvată pentru unele dintre obiectivele *REPowerEU*[26].

29 Analiza Curții cu privire la cele patru planuri de redresare și reziliență incluse în eșantion arată că, în general, aceste state membre au urmat orientările Comisiei, optând pentru proiecte mature, și au inclus în planurile lor de redresare și reziliență măsuri care fie, de regulă, erau finanțate prin alte instrumente ale UE, fie așteptau execuția fondurilor. De asemenea, Curtea a identificat patru exemple în eșantionul său de măsuri pentru întreținerea surselor regenerabile de energie sau a căilor ferate, care pot fi considerate ca făcând parte din cheltuielile publice recurente[27]. Acest lucru este permis în cadrul MRR numai în cazuri justificate în mod corespunzător[28].

30 Curtea a evaluat și modul în care au fost marcate măsurile pentru a estima contribuția acestora la acțiunile climatice. În planurile de redresare și reziliență selectate, Curtea a constatat că 36 de (sub)măsuri (din 55) aveau coeficienți climatici adecvați. În cazul celorlalte 19 măsuri, potrivit auditorilor, coeficienții nu erau pe deplin justificați, deoarece respectivele (sub)măsuri nu corespundeau domeniilor de intervenție alese, acestea din urmă nereflectând cu exactitate natura sau obiectivele lor. Evaluarea Curții se bazează pe descrierea măsurii și pe jaloanele și țintele acesteia, astfel cum sunt incluse în planurile de redresare și reziliență. Curtea este de părere că Comisia ar fi trebuit să identifice aceste inconsecvențe atunci când a evaluat planurile. În 12 dintre cele 19 cazuri, Curtea a reatribuit (sub)măsurile unor domenii de intervenție care reflectă mai bine natura investiției, precum și coeficientul corespunzător. Au rezultat supraestimări probabile de cel puțin 430 de milioane de euro. ***Figura 10*** prezintă exemple în care Curtea consideră că domeniul de intervenție – și coeficientul climatic aferent – ales de statele membre și aprobat de Comisie nu este corect.

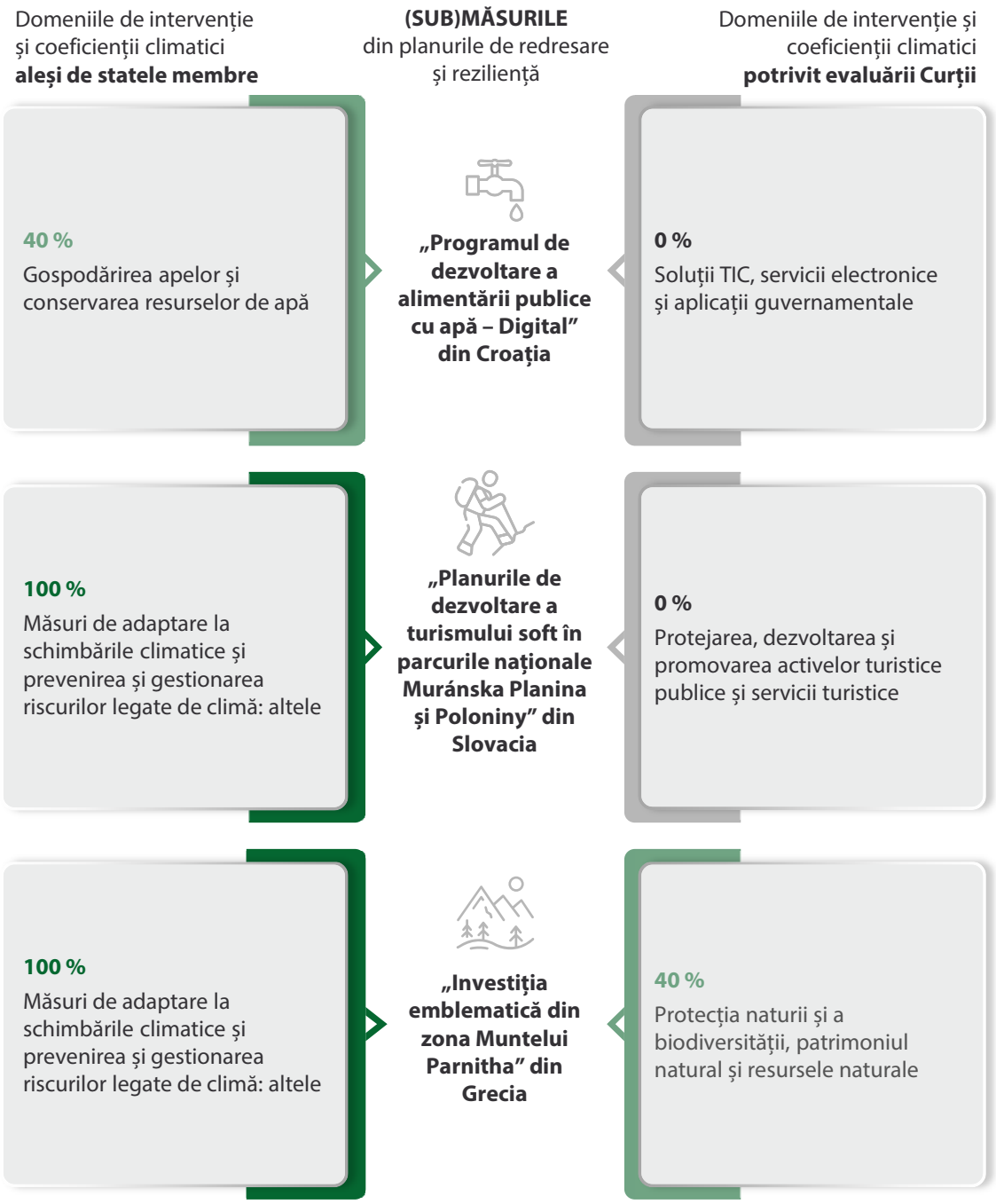
---

[26] Avizul nr. 04/2022 privind *REPowerEU*, punctul 7.

[27] Documentul de lucru al Băncii Mondiale intitulat *Recurrent expenditure requirements of capital projects*.

[28] SWD(2021) 12, partea 1/2, *Guidance to member states' recovery and resilience plans*, p. 16-17.

Figura 10 – Exemple de urmărire a cheltuielilor legate de climă care nu reflectă natura (sub)măsurii



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza PNRR-urilor inițiale și a anexei VI la Regulamentul privind MRR.

31 Orientările furnizate de Comisie pentru selectarea măsurilor care contribuie la tranziția verde și pentru asocierea acestora cu coeficienții climatici și cu domeniile de intervenție[29] nu includeau exemple specifice de măsuri adecvate pentru fiecare dintre domenii. Orientările nu cuprindeau nici criterii sau recomandări cu privire la situațiile în care o măsură ar fi trebuit să fie împărțită în submăsuri (punctul ***20***).

32 O măsură care acoperă o activitate specifică poate fi atribuită mai multor domenii de intervenție diferite, cu un coeficient fie de 100 %, fie de 40 %, în funcție de asocierea acestora cu condițiile necesare care trebuie îndeplinite[30]. De exemplu, măsurile privind eficiența energetică au, în mod normal, un coeficient climatic de 40 %. Pentru a fi considerate relevante din punct de vedere climatic în proporție de 100 %, Regulamentul privind MRR impune ca astfel de măsuri să conducă, în medie, la cel puțin o reducere moderată a cererii de energie primară. Renovările de amploare moderată corespund unor economii de energie primară cuprinse între 30 % și 60 %[31]. În orientările sale, Comisia a precizat că era suficient să se realizeze economii de energie primară de 30 % în medie (adică minimul permis) pentru a se putea considera că o măsură contribuie 100 % la acțiunile climatice[32]. Aceasta înseamnă că renovările simple (care corespund unor economii de sub 30 %) pot fi considerate ca având o contribuție de 100 % la climă, atât timp cât alte proiecte din cadrul aceleiași măsuri realizează economii mai mari.

33 Lista domeniilor de intervenție relevante pentru acțiunile climatice, astfel cum este prevăzută în Regulamentul privind MRR, acoperă aproximativ 97 % din totalitatea măsurilor MRR care contribuie în domeniul climei. Pentru celelalte cazuri, statele membre puteau utiliza domenii de intervenție ad-hoc. Curtea a constatat că aceste domenii ad-hoc au fost utilizate exclusiv pentru vehicule electrice sau vehicule hibride reîncărcabile. Vehiculele electrice au fost marcate cu un coeficient de 100 %, iar vehiculele hibride reîncărcabile cu un coeficient de 40 %. Nu este clar dacă colegiuitorii au intenționat să excludă astfel de investiții din contribuția la acțiunile climatice. Potrivit Comisiei, lipsa unor astfel de domenii de intervenție constituia o omisiune.

---

[29] SWD(2021) 12, partea 1/2, *Guidance to member states' recovery and resilience plans*.

[30] SWD(2021) 12, partea 1/2, *Guidance to member states' recovery and resilience plans*, p. 28; anexa V la Regulamentul privind MRR.

[31] Recomandarea Comisiei privind renovarea clădirilor.

[32] SWD(2021) 12, partea 1/2, *Guidance to member states' recovery and resilience plans*, p. 30.

34 Un aspect problematic este legat de costurile administrative. Slovacia a introdus submăsuri pentru costurile administrative, astfel încât să acopere salariile angajaților existenți și ale contractanților angajați să gestioneze MRR. Costurile administrative ale UE nu sunt considerate cheltuieli legate de climă[33]. În plus, pentru MRR, costurile cu personalul existent sunt în general considerate cheltuieli bugetare naționale recurente și nu ar trebui înlocuite cu finanțare din MRR (cu excepția cazurilor justificate în mod corespunzător)[34]. Or, autoritățile slovace au atribuit submăsurilor pentru costurile administrative un coeficient climatic pozitiv, care, potrivit evaluării Curții, nu este justificat.

35 În urma analizei sale cu privire la jaloanele și țintele atribuite măsurilor incluse în eșantion din cele patru state membre selectate pentru audit, Curtea a identificat exemple de jaloane și de ținte care nu permit să se asigure urmărirea progreselor măsurilor legate de tranziția verde până la finalizarea acestora sau care nu acoperă toate submăsurile relevante pentru climă (***tabelul 1***). Prin urmare, jaloanele și țintele vor declanșa plăți fără a fi nevoie să se furnizeze informații privind contribuția (sub)măsurii corespunzătoare la tranziția verde și privind rezultatele acesteia. Curtea consideră că Comisia ar fi putut solicita ținte îmbunătățite. Jaloanele și țintele sunt utilizate pentru măsurarea progreselor înregistrate în punerea în aplicare. În activitatea sa anterioară[35], Curtea a constatat că ele se axau mai degrabă pe realizări decât pe rezultate. Cu toate acestea, Curtea a identificat un bun exemplu în Slovacia, unde ținta unei măsuri de decarbonizare a industriei a fost stabilită în termeni de reducere efectivă a emisiilor de CO_2.

---

[33] Pagina de internet a Comisiei referitoare la integrarea aspectelor legate de schimbările climatice.

[34] SWD(2021) 12, partea 1/2, *Guidance to member states' recovery and resilience plans*, p. 16.

[35] Raportul special nr. 21/2022, punctul 81, și Raportul special nr. 26/2023, punctul 95.

Tabelul 1 – Tranziția verde: exemple de ținte problematice identificate de Curte

Problema identificată de Curte	Exemple din statele membre
 Lipsa unor ținte relevante pentru climă care să permită urmărirea progreselor până la finalizare	În **Slovacia**, singura țintă a unei submăsuri privind adaptarea la schimbările climatice se referă la selectarea proiectelor. Comisia va plăti fondurile fără a ști dacă proiectele contribuie la obiectivul măsurii sau dacă acestea sunt finalizate.
 Jaloanele și țintele nu acoperă toate submăsurile relevante pentru climă	În **Grecia**, o măsură care vizează parcuri industriale a fost divizată pentru a se lua în considerare investițiile în energia solară, gospodărirea apelor, colectarea apelor uzate etc. Jalonul final, care corespunde finalizării construcției tuturor proiectelor selectate, nu menționează niciuna dintre aceste submăsuri.

Indicii slabe cu privire la modul în care punerea în aplicare a măsurilor din cadrul MRR contribuie la tranziția verde

Inconsecvențe în aplicarea principiului de „a nu prejudicia în mod semnificativ”

Criteriile auditului Curții	**36** Niciuna dintre măsurile din MRR, inclusiv cele privind tranziția verde, nu ar trebui să „prejudicieze în mod semnificativ” cele șase obiective de mediu în sensul articolului 17 din Regulamentul privind taxonomia[36].

37 Curtea a examinat modul în care principiul de „a nu prejudicia în mod semnificativ” a fost aplicat în eșantionul său de măsuri, precum și contribuția acestora la acțiunile climatice.

38 Principiul de „a nu prejudicia în mod semnificativ” urmărește să asigure că toate măsurile finanțate prin MRR sunt durabile din perspectiva mediului. Regulamentul privind MRR impune Comisiei să efectueze o evaluare detaliată a planurilor de redresare și reziliență pentru a asigura conformitatea cu principiul menționat[37]

[36] Articolul 5 alineatul (2) din Regulamentul privind MRR.

[37] Articolul 18 alineatul (4) litera (d) din Regulamentul privind MRR.

(*figura 11*). Pentru prima dată, respectarea acestui principiu constituia o condiție pentru primirea finanțării. Pentru fiecare măsură trebuia să se realizeze o evaluare din perspectiva principiului de „a nu prejudicia în mod semnificativ”. În cazuri justificate în mod corespunzător, pentru unul sau mai multe obiective de mediu, se putea realiza o evaluare simplificată.

39 Orientările Comisiei permiteau abordarea simplificată „atunci când o măsură este monitorizată întrucât sprijină 100 % unul dintre cele șase obiective de mediu”, deoarece „se consideră că această măsură este conformă cu principiul DNSH în ceea ce privește obiectivul respectiv”[38]. În plus, orientările tehnice permiteau o abordare simplificată pentru măsurile fără un impact previzibil sau cu un impact previzibil nesemnificativ asupra unui anumit obiectiv. Totuși, orientările tehnice privind aplicarea principiului de „a nu prejudicia în mod semnificativ” considerau că este „puțin probabil” ca abordarea simplificată să fie aplicabilă pentru măsuri în domenii precum energie, transporturi, gestionarea deșeurilor și industrie, din cauza riscurilor mai mari de a afecta unul sau mai multe dintre obiective.

Figura 11 – Cele șase obiective de mediu vizate de principiul de „a nu prejudicia în mod semnificativ” în cadrul MRR

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza Regulamentului privind taxonomia.

40 Comisia consideră că statele membre sunt pe deplin responsabile de asigurarea punerii în aplicare corecte a principiului de „a nu prejudicia în mod semnificativ”[39]. Ea trebuie însă ca, în cadrul evaluării planurilor de redresare și reziliență, să verifice conformitatea cu principiul menționat. În etapa de punere în aplicare, Comisia verifică

[38] Orientări tehnice privind aplicarea principiului de „a nu prejudicia în mod semnificativ” în temeiul Regulamentului privind Mecanismul de redresare și reziliență.

[39] Orientări tehnice privind aplicarea principiului de „a nu aduce prejudicii semnificative” în temeiul Regulamentului privind Mecanismul de redresare și reziliență.

respectarea garanțiilor aferente acestui principiu descrise în decizia Consiliului de aprobare a planului de redresare și reziliență, în cazul în care ele fac parte din jaloane și ținte. O evaluare adecvată sub aspectul principiului de „a nu prejudicia în mod semnificativ” este esențială deoarece o măsură care încalcă acest principiu devine neeligibilă[40]. Potrivit constatărilor anterioare ale Curții, în general, Comisia a evaluat în mod corespunzător măsurile din MRR și conformitatea acestora cu principiul amintit, solicitând excluderi sau modificări, după caz[41], dar nu a cuantificat natura și amploarea impactului măsurilor potențial dăunătoare.

41 Analiza Curții cu privire la evaluarea conformității cu principiul de „a nu prejudicia în mod semnificativ” efectuată pentru cele 24 de măsuri incluse în eșantion a arătat că orientările privind principiul menționat au condus la aplicarea diferită a acestuia de către cele patru state membre selectate. De exemplu, Croația a realizat o evaluare de fond a respectării acestui principiu pentru toate cele șase măsuri incluse în eșantionul Curții, în timp ce Grecia a optat întotdeauna pentru abordarea simplificată, chiar și în cazul măsurilor care prezentau riscuri mai mari de a afecta unul sau mai multe dintre obiectivele principiului (punctul ***40***), această abordare fiind acceptată de Comisie. Activitatea Curții a confirmat faptul că autoritățile naționale consideră că dispozițiile privind principiul de „a nu prejudicia în mod semnificativ” sunt dificil de pus în aplicare, în principal din cauza complexității și a noutății lor.

42 În anumite condiții[42], Regulamentul privind MRR modificat prevede derogarea de la respectarea principiului de „a nu prejudicia în mod semnificativ” pentru unele dintre măsurile *REPowerEU*, cum ar fi cele necesare pentru a răspunde nevoilor imediate de securitate energetică. Așa cum a recunoscut Curtea în avizul său privind *REPowerEU*, o astfel de derogare prezintă riscuri pentru eficacitatea MRR din punctul de vedere al tranziției verzi, întrucât trebuie să se realizeze un compromis între obiectivul unei aprovizionări sigure cu energie, pe de o parte, și preocupările legate de mediu și climă, pe de altă parte.

43 Pe lângă principiul de „a nu prejudicia în mod semnificativ”, clădirile sau proiectele de dezvoltare majore din UE fac obiectul unei evaluări a impactului asupra mediului, în conformitate cu Directiva 2011/92/UE. ***Figura 12*** prezintă abordări diferite în ceea ce privește aceste cerințe de mediu. Activitatea anterioară a Curții cu privire la

---

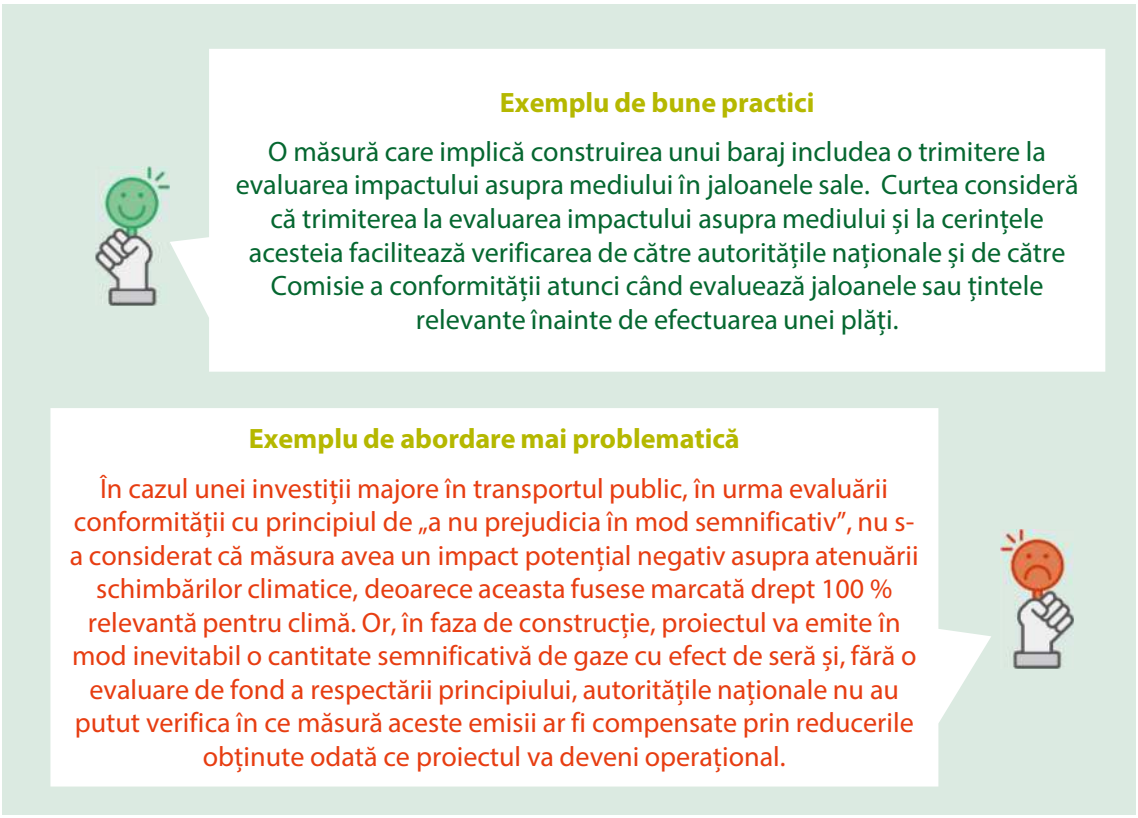
[40] *Ibidem*.

[41] Raportul special nr. 21/2022, punctele 58 și 60.

[42] Articolul 21c alineatul (6) din Regulamentul privind MRR, astfel cum a fost modificat de Regulamentul (UE) 2023/435 în ceea ce privește capitolele privind *REPowerEU*.

evaluarea de către Comisie a planurilor de redresare și reziliență a inclus o observație similară[43].

Figura 12 – Evaluarea cerințelor de mediu în Portugalia



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor primite din partea autorităților portugheze.

Nu toate măsurile relevante pentru climă sunt atât de verzi pe cât fusese prevăzut

Criteriile auditului Curții	**44** Măsurile marcate ca relevante pentru climă ar trebui să contribuie în mod eficace la tranziția verde și să demonstreze o contribuție pozitivă la acțiunile climatice, inclusiv în ceea ce privește atingerea obiectivelor climatice ale UE[44].

45 Curtea a examinat stadiul punerii în aplicare a măsurilor legate de climă la momentul auditului. Ea a evaluat potențialele discrepanțe față de modul în care au fost concepute măsurile inițial în planurile de redresare și reziliență.

---

[43] Raportul special nr. 21/2022, punctele 60 și 61.

[44] Articolul 4 și articolul 19 alineatul (3) litera (e) din Regulamentul privind MRR și punctul 2.5 din anexa V la regulament.

46 Analiza Curții cu privire la măsurile selectate marcate drept aducând o contribuție la acțiunile climatice a ridicat semne de întrebare: sunt măsurile atât de verzi pe cât fusese prevăzut? ***Caseta 5*** prezintă exemple de discrepanțe la nivelul unor măsuri care nu sunt atât de verzi pe cât indica descrierea lor, pe care Curtea le-a identificat în toate statele membre incluse în eșantionul său atunci când a evaluat punerea lor în aplicare.

Caseta 5

Exemple de măsuri relevante pentru climă care nu sunt atât de verzi pe cât indică descrierea lor

Impactul asupra mediului nu a fost evaluat

O măsură din **Grecia** are drept scop construirea unei noi hidrocentrale cu acumulare prin pompare. Acest tip de stocare a energiei are cel mai ridicat interval de putere și cea mai mare durată de viață în comparație cu bateriile și cu sistemele de stocare a hidrogenului, dar este mai puțin durabil din punctul de vedere al mediului, deoarece contribuie la pierderea biodiversității în mediul acvatic[45]. Curtea a constatat că, pentru această măsură, nu s-a evaluat potențialul prejudiciu adus biodiversității (punctul ***41***) și nu au fost identificate măsuri de atenuare.

Contribuția la acțiunile climatice a fost incorect marcată

O măsură din **Croația** privind cercetarea și dezvoltarea a fost marcată drept „transport urban curat” (coeficient de 100 %). Este vorba despre un proiect axat pe competitivitate și digitalizare. Curtea consideră că un domeniu de intervenție mai adecvat ar fi fost „digitalizarea transporturilor atunci când urmărește în parte reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră: transportul rutier”, cu un coeficient de 40 %. Auditorii au constatat că proiectul poate avea un efect de propagare pozitiv asupra climei, deoarece va utiliza vehicule electrice, dar acest lucru nu este suficient pentru a justifica coeficientul climatic de 100 %.

O măsură din **Portugalia** de adaptare la schimbările climatice în sectorul forestier (cu coeficient de 100 %) a permis finanțarea proiectelor arhitecturale și a lucrărilor de renovare pentru centre de protecție civilă din zone rurale. Curtea consideră că aceste cheltuieli sunt doar relativ pertinente pentru adaptarea la schimbările climatice și că, prin urmare, un coeficient de 100 % nu poate fi justificat.

47 Totodată Curtea a comparat sumele alocate măsurilor selectate cu rezultatele preconizate ale acestora. Curtea a identificat două cazuri în care, pe baza stadiului punerii în aplicare de la momentul vizitelor de audit din a doua jumătate a anului 2023, ținta ar fi putut fi atinsă prin cheltuirea unei fracțiuni din costurile estimate, deoarece țintele au fost stabilite la un nivel foarte scăzut – ***caseta 6***.

[45] EPRS, *What if increased energy storage could help fix climate change?*, 2023.

Caseta 6

Exemple de măsuri pentru care s-a stabilit un buget prea ridicat pentru ținta vizată

În **Slovacia**, potrivit planului de redresare și reziliență revizuit, o măsură are drept scop modernizarea unei capacități de producție de energie din surse regenerabile de 83 MW. În 2022 și 2023, autoritățile au lansat trei cereri de propuneri pentru modernizarea unor centrale hidroelectrice sau a unor instalații de biogaz sau de biometan. În cursul activității sale de audit, Curtea a constatat că opt dintre propunerile aprobate în cadrul cererii pentru centrale hidroelectrice puteau atinge ele singure o capacitate modernizată de 78 MW, ceea ce corespunde unui procent de 94 % din țintă. Prin urmare, auditorii pun sub semnul întrebării ambiția țintei. Sumele aprobate de Slovacia pentru aceste proiecte reprezintă 30 % din costurile estimate ale măsurii. Restul de 70 % din sprijin ar putea, prin urmare, să vizeze atingerea a doar 6 % din țintă, ceea ce arată că măsura ar fi putut fi realizată cu o fracțiune din costuri, deoarece ținta a fost stabilită la un nivel foarte scăzut.

În **Portugalia**, o măsură privind renovarea unor clădiri private prin îmbunătățirea eficienței lor energetice avea drept țintă inițială renovarea unei suprafețe de 1 milion m^2. Curtea a constatat că proiectele finanțate au permis renovarea unei suprafețe de 10 ori mai mari (10 milioane m^2) decât ținta, cu 41 % din costurile estimate (123 de milioane de euro din 300 de milioane de euro). În capitolul privind *REPowerEU*, Portugalia a alocat acestei măsuri o sumă suplimentară de 120 de milioane de euro, actualizând ținta la 7,6 milioane m^2 de suprafață renovată. Având în vedere proiectele care duseseră deja la atingerea țintei, Curtea consideră că ținta stabilită pentru această măsură era prea scăzută pentru sumele alocate.

Rapoartele aferente MRR cu privire la cheltuielile legate de climă și la tranziția verde nu reflectă costurile și rezultatele reale

Se constată lacune în surprinderea performanței măsurilor legate de tranziția verde din cadrul MRR

Criteriile auditului Curții	**48** Comisia ar trebui să monitorizeze și să evalueze performanța tranziției verzi în cadrul MRR[46].

[46] Considerentul 63 și articolul 29 din Regulamentul privind MRR.

49 Curtea a examinat modul în care cadrul MRR monitorizează performanța măsurilor legate de tranziția verde. S-a evaluat dacă indicatorii comuni oferă suficiente informații cu privire la măsurile incluse în eșantionul Curții, precum și la potențiala contribuție a măsurilor privind tranziția verde la obiectivele climatice ale UE.

50 În cadrul juridic al MRR, nu există nicio cerință de a evalua impactul măsurilor MRR legate de tranziția verde asupra obiectivelor climatice ale UE. Cu toate acestea, în orientările sale, Comisia a încurajat statele membre să estimeze, în planurile lor de redresare și reziliență, impactul reformelor și al investițiilor asupra reducerii emisiilor de gaze cu efect de seră, asupra ponderii energiei din surse regenerabile sau asupra eficienței energetice. Comisia a încurajat statele membre să estimeze și măsura în care planurile de redresare și reziliență ar contribui la atingerea obiectivelor climatice pentru 2030[47]. Curtea a constatat că niciunul dintre statele membre selectate nu făcuse acest lucru. Ele nu evaluaseră contribuția la obiectivele climatice și energetice nici la nivelul diferitelor măsuri, nici la nivelul planurilor de redresare și reziliență.

51 Cadrul juridic al MRR include însă patru indicatori pentru monitorizarea performanței mecanismului în direcția tranziției verzi (punctul ***24***). În activitatea sa de audit, Curtea a analizat indicatorii comuni pentru măsurile legate de tranziția verde și a constatat că aceștia nu furnizau suficiente informații cu privire la performanță. Dintre cele 24 de măsuri eșantionate, 14 erau problematice:

- rezultatele raportate pentru una dintre măsuri nu sunt legate exclusiv de MRR (***caseta 7*** – exemplul din Portugalia);
- șase măsuri nu corespund niciunui indicator comun pentru tranziția verde, pilon care, potrivit constatărilor Curții, nu era acoperit decât într-o măsură limitată de respectivii indicatori (a se vedea punctul ***24***);
- șapte măsuri corespund unor indicatori comuni care nu furnizează informații relevante cu privire la progresele înregistrate în direcția atingerii obiectivelor lor (***caseta 7*** – exemplele din Croația și din Slovacia).

[47] SWD(2021) 12, partea 1/2, *Guidance to member states' recovery and resilience plans*, p. 4.

Caseta 7

Exemple de măsuri ai căror indicatori nu pot reflecta suficient performanța în materie de climă

În **Portugalia**, o măsură care include acțiuni de sensibilizare cu privire la incendiile forestiere și de prevenire a acestora este legată de indicatorul comun privind populația care beneficiază de o astfel de măsură (indicatorul comun 4 – ***figura 9***). Rezultatul preconizat este ca 30 % din întreaga populație portugheză să beneficieze de măsura de protecție împotriva incendiilor forestiere. Curtea consideră că acest indicator nu oferă informații exacte cu privire la impactul măsurii asupra climei, deoarece depășește sfera de aplicare a măsurii.

În **Croația**, o măsură pentru decarbonizarea sectorului energetic, care vizează în principal înlocuirea unor vechi linii de transport al energiei electrice, este legată de un indicator pentru capacitate suplimentară instalată pentru energie din surse regenerabile (indicatorul comun 2 – ***figura 9***). Deși permite dezvoltarea unei capacități suplimentare, măsura în sine nu va conduce la acest lucru. Prin urmare, indicatorul nu este relevant pentru această măsură, motiv pentru care performanța acesteia în materie de climă nu este urmărită.

În **Slovacia**, o măsură pentru construirea și reconstrucția de spitale este acoperită de indicatorul privind economii în consumul anual de energie primară (indicatorul comun 1 – ***figura 9***). Curtea consideră însă că din clădiri noi nu pot rezulta economii de energie (***figura 8***). Celălalt indicator aferent acestei măsuri este legat de ținta măsurii, care se referă la numărul de paturi. Acest lucru nu este suficient pentru a evalua performanța măsurii în materie de climă și impactul său asupra climei.

52 Indicatorii comuni pentru tranziția verde nu sunt concepuți pentru a urmări, în ultimă instanță, impactul la nivelul performanței diferitelor măsuri în ceea ce privește acțiunile în domeniul climei și al mediului (punctul ***24***). Cu excepția cazului în care se numără printre țintele specifice ale planurilor, reducerile emisiilor de gaze cu efect de seră nu sunt raportate, deoarece nu sunt acoperite de indicatorii comuni (punctul ***35***). În mod similar, indicatorul comun privind capacitatea suplimentară instalată pentru energie din surse regenerabile nu va furniza informații cu privire la înlocuirea combustibililor fosili cu surse regenerabile de energie pentru producția de energie. Or, este important să se reducă nu numai ponderea relativă a energiei produse din combustibili fosili în mixul energetic, ci și consumul de energie produsă din combustibili fosili în termeni absoluți[48]. Având în vedere limitările indicatorilor comuni,

[48] SEI, Climate Analytics, E3G, IISD și UNEP, *The Production Gap: Phasing down or phasing up?*, 2023.

Curtea concluzionează că aceștia nu pot fi utilizați pentru a evalua gradul în care măsurile legate de climă din cadrul MRR contribuie la acțiunile climatice.

53 În decembrie 2023, Comisia a publicat un raport care încearcă să estimeze reducerile de gaze cu efect de seră care ar putea rezulta dintr-un subset de măsuri MRR[49]. Raportul concluzionează că jaloanele și țintele îndeplinite până în august 2023 (153 din 1 729) atinseseră 0,5 % din această reducere estimată a emisiilor de gaze cu efect de seră. În raport, Comisia explică această pondere scăzută prin faptul că punerea în aplicare a MRR se afla într-un stadiu incipient, precum și prin neincluderea jaloanelor și a țintelor pentru care nu a putut fi stabilit impactul asupra reducerii emisiilor de gaze cu efect de seră.

Nu se raportează informații cu privire la cheltuielile efective pentru acțiunile climatice

Criteriile auditului Curții	**54** Informațiile raportate cu privire la contribuția MRR la acțiunile climatice ar trebui să fie fiabile și bazate pe ipoteze solide. Pentru a fi relevante pentru părțile interesate, ele ar trebui să ofere o imagine exactă asupra cheltuielilor efective pentru acțiuni climatice și asupra contribuției la obiectivele climatice ale UE[50].

55 Curtea a examinat modul în care Comisia raportează cu privire la contribuția MRR la atingerea obiectivului de 37 % în materie de acțiuni climatice și cu privire la alocările planurilor naționale de redresare și reziliență (punctul ***06***).

56 Cerința de a consacra 37 % din alocările naționale acțiunilor climatice a fost verificată în prealabil, în etapele de concepere și de aprobare a planurilor de redresare și reziliență (punctul ***09***). Ulterior, în raportul său anual pe 2022 privind gestionarea și performanța bugetului UE, Comisia a indicat că MRR contribuise la acțiunile climatice cu 203 miliarde de euro, adică cu 40 %[51]. Această afirmație se baza pe costurile estimate, astfel cum fuseseră indicate de statele membre în planurile lor inițiale de redresare și reziliență, și nu pe cheltuielile efective. În februarie 2024, în urma

---

[49] Comisia Europeană, *NGEU Report on the impact of green bonds*, 2023, p. 17.

[50] Pe baza îndrumării Consiliului pentru Standarde Internaționale de Contabilitate pentru Sectorul Public: *Recommended practice guideline 3 – Reporting Service Performance Information*.

[51] Comisia Europeană, Raport anual privind gestionarea și performanța bugetului UE – exercițiul financiar 2022 – Volumul II, p. 10.

revizuirilor planurilor de redresare și reziliență, contribuția la acțiunile climatice prevăzută a crescut, ridicându-se, potrivit Comisiei, la 275 de miliarde de euro, adică la 42,5 % (***figura 5***).

57 Comisia nu monitorizează ponderea și cuantumurile efective ale contribuției planurilor naționale de redresare și reziliență la acțiunile climatice, întrucât Regulamentul privind MRR nu îi impune să raporteze cu privire la cheltuielile efective legate de climă care contribuie la atingerea obiectivului de 37 %, ci cu privire la costurile estimate (punctul ***56***). Acordurile de finanțare sau de împrumut din MRR încheiate de statele membre cu Comisia obligă statele membre să declare cheltuielile totale cumulative efectuate care contribuie la obiectivele climatice[52]. Conform acordurilor, aceste informații nu sunt luate în considerare pentru plățile din MRR. În opinia Curții, Comisia ar putea să utilizeze datele respective pentru a monitoriza cheltuielile efective legate de climă, dar în realitate nu se întâmplă așa.

58 Pentru măsurile din MRR, indiferent de contribuția lor în domeniul climei, costurile reale pot diferi în mod semnificativ de costurile estimate la momentul aprobării planurilor de redresare și reziliență, ceea ce are impact asupra ponderii contribuției la acțiunile climatice. Astfel cum a confirmat Comisia, plățile ar trebui efectuate chiar dacă costul real al măsurii subiacente este mai mic (sau mai mare) decât cel estimat inițial (punctul ***47*** și ***caseta 6***), cu condiția ca jaloanele și țintele să fie îndeplinite. Indiferent de diferențele existente, în vederea atingerii obiectivului în materie de climă al planurilor naționale de redresare și reziliență, se va lua în considerare cuantumul integral al costului prevăzut inițial pentru măsura respectivă. Prin urmare, Curtea consideră că există riscul ca informațiile raportate să nu reflecte contribuția reală a unui plan național de redresare și reziliență la acțiunile climatice, ceea ce are impact asupra răspunderii în ceea ce privește atingerea obiectivului de 37 %.

[52] Articolul 7 din acordul de finanțare dintre Comisie și fiecare stat membru.

59 În plus, există riscul ca implementarea cu întârziere a proiectelor legate de climă și absorbția lentă să aibă un impact asupra realizării contribuției la acțiunile climatice la valoarea totală de 275 de miliarde de euro (punctul ***56***). În calendarul proiectelor au loc amânări, de exemplu din cauza întârzierilor în procedurile de achiziții publice sau în obținerea autorizațiilor de funcționare. Totodată, Curtea a constatat, în cursul activității sale, că autoritățile naționale subestimaseră timpul necesar pentru punerea în aplicare a măsurilor. În cazul altor măsuri, cererea este mai scăzută decât se preconizase, ceea ce afectează absorbția fondurilor (***caseta 8***). Contribuția efectivă la acțiunile climatice a planurilor de redresare și reziliență va fi mai mică decât cea calculată inițial dacă măsurile aferente nu sunt finalizate în termenul prevăzut de MRR sau dacă ele sunt finalizate doar parțial până la termen.

Caseta 8

Exemple de măsuri care întâmpină probleme ce ar putea afecta raportarea în materie de climă

Nu există ofertanți interesați de măsură

În **Slovacia**, procedura de achiziții publice pentru construirea unui nou spital, a cărui finalizare era planificată pentru jumătatea anului 2026, este încă în curs de desfășurare. Licitația inițială nu a atras niciun ofertant, deoarece, așa cum au confirmat autoritățile slovace, niciun antreprenor nu era dispus să se angajeze să respecte termenele scurte. Potrivit planului de redresare și reziliență al Slovaciei, aceasta este una dintre investițiile majore care contribuie la tranziția verde.

Întârzieri în punerea în aplicare

Proiectele de producere a hidrogenului trebuie să treacă printr-un proces îndelungat pentru a obține o autorizație de funcționare. Întârzierile în obținerea autorizațiilor și perturbările lanțului de aprovizionare au încetinit, de asemenea, punerea în aplicare. În **Portugalia**, la momentul vizitei de audit (iulie 2023), doar unul dintre cele 23 de proiecte aprobate primise o plată în avans pentru începerea lucrărilor.

Interesul față de măsură este redus

În **Grecia**, o măsură în domeniul electromobilității pentru finanțarea unor puncte de încărcare primise, până în ianuarie 2024, doar 171 de cereri, adică 2,7 % din ținta finală. Acest lucru indică interesul redus al destinatarilor finali de a participa la acțiune. În mod similar, doar 6 % din numărul de taxiuri planificat sunt înlocuite cu vehicule electrice. Pentru a crește interesul față de această măsură, autoritățile naționale au sporit sprijinul alocat pentru înlocuirea vechilor taxiuri și au prelungit termenul de depunere a cererilor de către beneficiari.

Nu există nicio legătură între cheltuielile declarate și informațiile raportate cu privire tranziția verde

Criteriile auditului Curții	
	60 Informațiile raportate cu privire la tranziția verde ar trebui să fie fiabile și bazate pe ipoteze solide. Informațiile publicate ar trebui să prezinte în mod clar metodologia utilizată pentru compilarea lor[53].

[53] Pe baza îndrumării Consiliului pentru Standarde Internaționale de Contabilitate pentru Sectorul Public: *Recommended practice guideline 3 – Reporting Service Performance Information*.

61 Curtea a examinat metodologia utilizată de Comisie pentru a raporta cu privire la progresele înregistrate în direcția realizării pilonului „tranziția verde”. Auditorii au evaluat, de asemenea, fiabilitatea informațiilor privind tranziția verde publicate în tabloul de bord al MRR.

62 Pentru raportarea cu privire la tranziția verde, Comisia aplică o metodologie diferită de cea utilizată pentru a calcula contribuția de 37 % la acțiunile climatice. Pentru tranziția verde, pilonii (primar sau secundar) cărora le sunt atribuite diferitele măsuri au aceeași pondere, metodologia nefăcând distincție în funcție de contribuția estimată, și anume semnificativă (100 %) sau moderată (40 %), la obiectivul climatic și de mediu. Atunci când o măsură care contribuie la tranziția verde este atribuită atât unui pilon primar, cât și unuia secundar, jaloanele și țintele sale sunt contabilizate de două ori pentru tranziția verde. Comisia estimează că astfel de cazuri reprezentau aproximativ 1,8 % din submăsurile incluse în cele 27 de planuri de redresare și reziliență inițiale.

63 O altă diferență între cele două metodologii este că contribuția la obiectivul de 37 % se calculează doar *ex ante* (punctul ***56***). În schimb, raportarea cu privire la tranziția verde este menită să urmărească progresele înregistrate, iar legislația referitoare la MRR include obligația de a raporta cu privire la cheltuieli defalcat pe fiecare pilon în parte[54] (***figura 3***). Comisia consideră că această dispoziție este îndeplinită prin raportarea plăților către statele membre pe baza îndeplinirii satisfăcătoare a jaloanelor și a țintelor (punctul ***03***). În opinia Curții, din Regulamentul privind MRR nu reiese în mod clar dacă raportarea ar trebui să facă referire mai degrabă la cheltuielile reale decât la cele estimate, iar Comisia raportează doar cheltuielile estimate[55].

64 Pentru a raporta cu privire la progresele înregistrate în ceea ce privește plățile defalcat în funcție de fiecare pilon, Comisia calculează valoarea unitară a unui jalon sau a unei ținte. Valoarea respectivă se obține prin împărțirea alocării totale din MRR a unui stat membru la numărul total de jaloane și ținte ale acestuia[56]. Jaloanele și țintele nu sunt atribuite direct pilonilor. Pentru a stabili care dintre ele sunt relevante pentru tranziția verde, Comisia verifică pilonul primar și pilonul secundar cărora le-au fost atribuite măsurile subiacente (punctul ***05***). Se consideră că jaloanele și țintele

---

[54] Articolul 29 alineatul (3) din Regulamentul privind MRR.

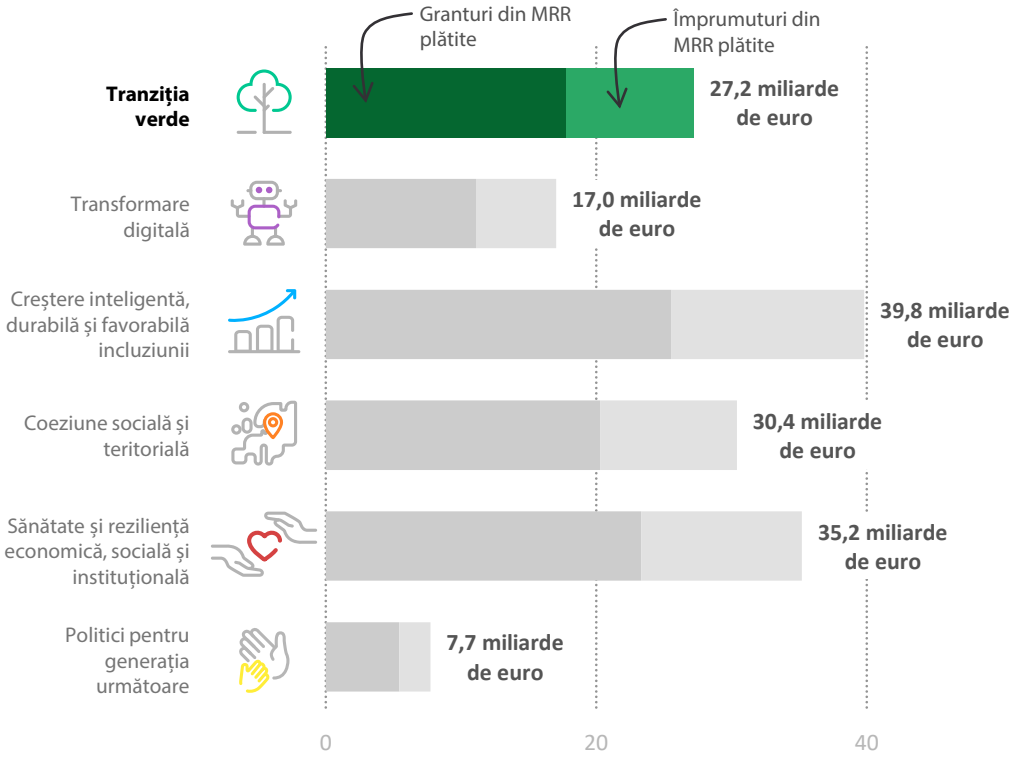
[55] Raportul special nr. 26/2023, punctul VII.

[56] Raportul special nr. 26/2023, punctul 78.

contribuie la pilonul „tranziția verde” dacă cel puțin una dintre submăsurile lor este asociată acestuia.

65 Tabloul de bord al MRR (punctul ***05***) oferă informații cu privire la plățile efectuate de Comisie în cadrul fiecărui pilon în parte și la jaloanele și țintele atinse. În februarie 2024, statele membre primiseră 103 miliarde de euro sub formă de granturi și 54 de miliarde de euro sub formă de împrumuturi (pe lângă prefinanțarea de 13 %, adică aproximativ 68 de miliarde de euro). Din totalul plăților efectuate până în prezent, 17 % (27,2 miliarde de euro) sunt legate de pilonul „tranziția verde” (***figura 13***). Având în vedere că măsurile relevante pentru climă ar trebui ele singure să contribuie în proporție de 42,5 % din suma totală alocată în cadrul MRR (punctul ***09***) și că tranziția verde ar trebui să includă 34 de măsuri de mediu suplimentare care nu sunt luate în considerare în exercițiul de urmărire a cheltuielilor legate de climă, această sumă rămâne destul de scăzută.

Figura 13 – Plățile din cadrul fiecărui pilon în parte, astfel cum sunt prezentate în tabloul de bord al MRR (în miliarde de euro)



Sursa: tabloul de bord al MRR, situația din februarie 2024.

66 Din cauza abordării utilizate pentru raportare, cuantumurile declarate ca fiind plătite în cadrul tranziției verzi pot fi subestimate sau supraestimate, deoarece valoarea unitară a jaloanelor și a țintelor nu reflectă nici costurile reale, nici costurile estimate ale măsurilor. De exemplu, o măsură privind eficiența energetică a unor clădiri din Portugalia are ținte legate de zona renovată. Utilizând valoarea unitară, renovarea unei suprafețe de 45 000 m^2 va fi contabilizată în cadrul tranziției verzi în același mod ca renovarea a 315 000 m^2.

67 În raportul său anterior privind cadrul de monitorizare a performanței MRR, Curtea a considerat că lipsa de date privind cheltuielile efective limitează posibilitatea de a evalua utilizarea eficientă a resurselor mecanismului și performanța acestuia la nivelul pilonilor săi. Curtea a recomandat, prin urmare, Comisiei[57] să raporteze cu privire la cheltuielile efective, dar aceasta din urmă a respins recomandarea.

68 Faptul că primele jaloane și ținte sunt, în marea majoritate a cazurilor, legate de primele etape ale punerii în aplicare (cum ar fi cea de aprobare a unei cereri de proiecte) afectează, de asemenea, informațiile raportate cu privire la tranziția verde. Aceasta înseamnă că primele plăți către statele membre nu sunt neapărat legate de proiecte efective, atunci când jaloanele și țintele lor sunt asociate, de exemplu, unor reforme sau unor etape pregătitoare pentru lansarea unei măsuri. Pentru proiectele care nu sunt finalizate sau pentru măsurile în cazul cărora nu se îndeplinește ultimul jalon sau ultima țintă, Comisia nu poate recupera fondurile deja plătite, întrucât Regulamentul privind MRR nu prevede această posibilitate. Dat fiind că Tabloul de bord al MRR reflectă sumele plătite statelor membre, Comisia nu ar revizui informațiile raportate în aceste cazuri.

69 Curtea a constatat că, per ansamblu, informațiile privind tranziția verde prezentate în tabloul de bord al MRR creează confuzie. Cum raportarea se bazează pe valori unitare, nu se iau în considerare nici sumele estimate, nici costurile reale ale măsurilor privind tranziția verde (punctul ***66***). Prin urmare, tabloul de bord al MRR nu oferă utilizatorilor informații complete și fiabile cu privire la sumele cheltuite efectiv pentru tranziția verde.

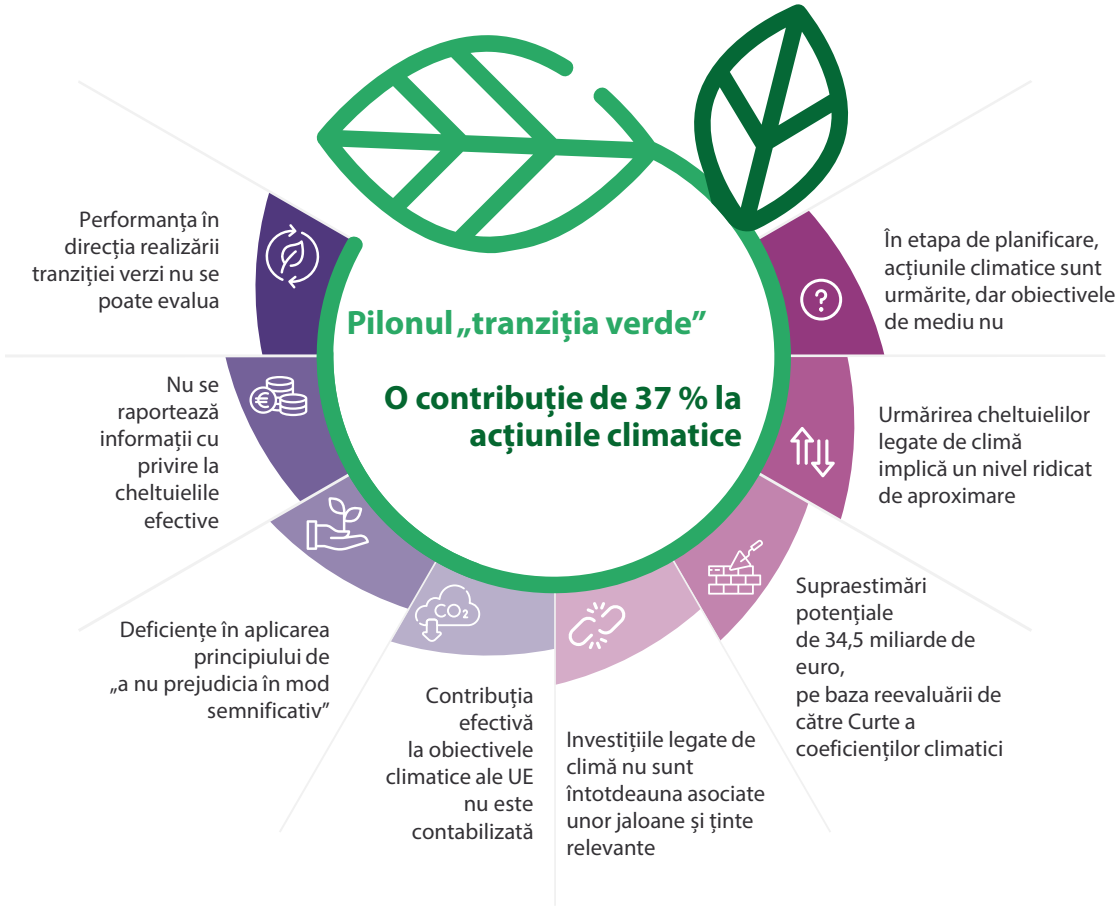
[57] Raportul special nr. 26/2023, punctul 87 și recomandarea 4 litera (b).

Concluzii și recomandări

70 Unul dintre obiectivele Mecanismului de redresare și reziliență este de a contribui la tranziția verde și la obiectivele climatice ale UE. Mai exact, statele membre trebuie să aloce cel puțin 37 % din fondurile planificate pentru acțiuni legate de climă (punctele ***01***-***09***).

71 Auditul Curții a urmărit să evalueze dacă modul în care mecanismul și planurile naționale de redresare și reziliență au fost concepute și puse în aplicare contribuie în mod eficace la tranziția verde. Mecanismul de redresare și reziliență a stimulat investițiile în acțiuni climatice și în tranziția verde. Curtea a identificat însă deficiențe în ceea ce privește modul în care este conceput mecanismul, care s-au confirmat în urma evaluării de către auditori a punerii în aplicare a acestuia. Curtea concluzionează că deficiențele rezumate în ***figura 14*** și detaliate mai jos pun sub semnul întrebării probabilitatea îndeplinirii obiectivelor mecanismului în direcția tranziției verzi.

Figura 14 – Deficiențe legate de modul de concepere și de punere în aplicare a mecanismului în ceea ce privește tranziția verde



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

72 Analiza realizată de Curte arată că acțiunile climatice fac obiectul unei monitorizări și sunt luate în considerare în vederea atingerii obiectivului de 37 %, dar că sfera lor de acoperire este mai restrânsă decât cea a tranziției verzi, care, pe lângă obiectivele climatice, include obiective în materie de biodiversitate și de mediu. Metodologia utilizată pentru urmărirea cheltuielilor legate de climă se bazează pe trei coeficienți climatici (0 %, 40 % și 100 %) corespunzători contribuției preconizate a măsurilor la obiectivele climatice, astfel cum se prevede în Regulamentul privind MRR. Măsurilor care cuprind un set larg de acțiuni, nu toate legate de climă, cu costurile lor subiacente, li s-au aplicat adesea coeficienți climatici unici. Pentru a estima mai bine contribuția la acțiunile climatice, Comisia a introdus conceptul de submăsuri. În practică, nu se putea stabili întotdeauna cu precizie contribuția măsurilor la acțiunile climatice, nivelul de aproximare fiind astfel ridicat, ceea ce a dus la posibile supraestimări, în special în cazul măsurilor complexe ale căror elemente ar trebui să aibă contribuții diferite în domeniul climei (punctele ***15***-***22***).

73 Activitatea Curții arată și că unii coeficienți climatici stabiliți în Regulamentul privind MRR (pentru căi ferate, rețele de energie electrică și clădiri noi) nu reflectă contribuția preconizată a investițiilor la obiectivele climatice ale UE, pentru că nu iau în considerare, de exemplu, emisiile de gaze cu efect de seră generate în faza de construcție, din cauza cărora, în realitate, contribuția la acțiunile climatice este mai redusă. Dacă pentru aceste trei categorii s-ar utiliza coeficienți climatici mai prudenți decât se prevede în regulament, contribuția MRR la acțiunile climatice a fost probabil supraestimată cu 34,5 miliarde de euro, potrivit calculelor Curții. În plus, cadrul de performanță nu permite urmărirea impactului tuturor măsurilor de sprijinire a tranziției verzi și nu acoperă aspecte-cheie, cum ar fi reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră sau contribuția la obiectivele de mediu (punctele ***23***-***24***).

Recomandarea 1 – Să se estimeze mai bine cheltuielile legate de climă în cadrul viitoarelor instrumente de finanțare

Comisia ar trebui să se asigure că măsurile, intervențiile sau acțiunile legate de climă sunt defalcate în așa fel încât să fie posibilă corelarea lor cu o contribuție la acțiunile climatice adecvată și justificabilă, pentru ca evaluarea cheltuielilor legate de climă să fie mai detaliată și mai exactă.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: în momentul propunerii oricăror instrumente care impun urmărirea cheltuielilor legate de climă

Recomandarea 2 – Să se asigure o concepere adecvată a viitoarelor instrumente de finanțare menite să sprijine obiectivele și țintele climatice și de mediu

Comisia ar trebui:

(a) să evalueze cum ar putea instrumentele de finanțare axate pe obiectivele și țintele climatice ale UE să furnizeze informații cu privire la contribuția lor reală la îndeplinirea acestora;

(b) să includă, în cadrul său de monitorizare și evaluare a performanței, investițiile relevante pentru obiectivele climatice și de mediu.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: în momentul propunerii oricăror instrumente cu obiective climatice și de mediu

74 Curtea a constatat că alegerea de a include măsuri de sprijinire a tranziției verzi în planurile naționale de redresare și reziliență era afectată de durata limitată a mecanismului, iar măsura în care planurile naționale contribuie la acțiunile climatice era neclară. Unele măsuri au fost atribuite unor domenii de intervenție care fie nu reflectau natura lor, conducând la contribuții majorate în domeniul climei, fie nu erau relevante pentru climă, cum ar fi submăsurile pentru costurile administrative. Curtea a constatat și că unele investiții legate de climă nu erau corelate într-o măsură suficientă cu jaloane și ținte relevante pentru climă sau cu impact asupra climei (punctele ***25***-***35***).

75 Auditorii au identificat, de asemenea, inconsecvențe în aplicarea principiului de „a nu prejudicia în mod semnificativ”, întrucât, atunci când aplicau abordări simplificate, statele membre nu aveau întotdeauna obligația de a evalua în mod riguros nevoia unor măsuri de atenuare asociate cu investițiile lor. S-au identificat cazuri în care statele membre au finanțat proiecte care nu corespundeau descrierii niciunei măsuri, ceea ce are repercusiuni asupra eficacității și a nivelului contribuției în domeniul climei (punctele ***36***-***47***).

Recomandarea 3 – Să se consolideze performanța măsurilor legate de tranziția verde

Comisia ar trebui:

(a) să ia măsuri pentru a elimina inconsecvențele în aplicarea de către statele membre a principiului de „a nu prejudicia în mod semnificativ” atunci când utilizează abordarea simplificată.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: iunie 2025.

(b) în cazul revizuirii măsurilor legate de tranziția verde, să se asigure că jaloanele și țintele permit să se asigure urmărirea progreselor măsurilor până la finalizarea acestora, pentru a se putea evalua dacă măsurile și-au atins obiectivele climatice și de mediu.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: decembrie 2025.

76 Comisia nu dispune de suficiente informații pentru a evalua performanța măsurilor care contribuie la tranziția verde, din cauza limitărilor cadrului de monitorizare. Comisia raportează doar cu privire la sumele legate de climă alocate *ex ante*. Prin urmare, informațiile prezentate nu iau în considerare nivelul cheltuielilor efective, care este influențat de diverși factori, cum ar fi întârzieri și o absorbție lentă. Acești factori pot duce la supraestimarea sau subestimarea contribuției la acțiunile climatice. În același timp, statele membre transmit rapoarte cu privire la cheltuielile legate de climă efectuate, dar Comisia nu utilizează informațiile respective pentru a raporta cu privire la atingerea obiectivului cantitativ de 37 %. Prin urmare, ea nu poate garanta o răspundere deplină pentru acest obiectiv (punctele ***48***-***59***).

77 Tabloul de bord privind redresarea și reziliența monitorizează plățile efectuate de Comisie către statele membre. În conformitate cu principiile MRR, aceste plăți nu sunt corelate cu costurile subiacente ale unei măsuri și, în consecință, nu reprezintă nivelul cheltuielilor reale legate de climă. În plus, jaloanele și țintele atinse nu reflectă neapărat ambiția măsurii respective de a contribui la tranziția verde. Acest lucru face ca raportarea privind tranziția verde să nu fie fiabilă sub aspectul cheltuielilor efective realizate în acest sens (punctele ***60***-***69***).

Recomandarea 4 – Să se îmbunătățească raportarea cu privire la cheltuielile legate de climă din cadrul Mecanismului de redresare și reziliență

Comisia ar trebui să compileze și să publice informațiile deja puse la dispoziție de statele membre cu privire la costurile reale ale măsurilor legate de climă, să le compare cu costurile estimate în planurile naționale și să recalculeze contribuția reală la acțiunile climatice în vederea atingerii obiectivului de 37 %.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: decembrie 2026.

Notă: Comisia nu a acceptat recomandarea Curții din Raportul special nr. 26/2023 al acesteia de a raporta cu privire la cheltuielile efective finanțate de MRR în cadrul celor șase piloni cu scopul de a furniza o bază pentru evaluarea utilizării eficiente a resurselor.

Prezentul raport a fost adoptat de Curtea de Conturi la Luxemburg, în ședința sa din 4 iulie 2024.

Pentru Curtea de Conturi

Tony Murphy
Președinte

Anexă – Măsurile selectate de Curte

Domeniul relevant/ statul membru	Grecia	Croația	Portugalia	Slovacia
Sectorul energetic și al surselor regenerabile de energie	EL-C[1,1]-I[16926] Sprijin pentru instalarea de sisteme de stocare pentru a spori gradul de pătrundere a energiei din surse regenerabile	HR-C[C12]-I[R1-I1] Revitalizarea, construirea și digitalizarea sistemului energetic și sprijinirea infrastructurii de decarbonizare a sectorului energetic	PT-C[C14]-I[i01] Hidrogen și alte gaze din surse regenerabile	SK-C[C1]-I[I2] Modernizarea surselor regenerabile de energie electrică existente (retehnologizare)
Eficiență energetică	EL-C[1,2]-I[16872] Renovarea energetică a clădirilor rezidențiale	HR-C[C61]-I[R1-I1] Renovarea energetică a clădirilor	PT-C[C13]-I[i01] Eficiența energetică a clădirilor rezidențiale	SK-C[C2]-I[I1] Eficiența energetică a locuințelor familiale
Mobilitate durabilă	EL-C[1,3]-I[16924] Electromobilitate – puncte de încărcare, autobuze electrice, taxiuri electrice	HR-C[C14]-I[R5-I2] Cercetare, dezvoltare și producție de vehicule de mobilitate noi și infrastructuri de sprijin	PT-C[C15]-I[i01] Extinderea rețelei de metrou	SK-C[C3]-I[I1] Dezvoltarea infrastructurii de transport cu emisii scăzute de dioxid de carbon
Decarbonizarea industriilor	EL-C[4,7]-I[16980] Mecanismul de împrumut din cadrul MRR	HR-C[C111]-I[R4-I2] Instrument financiar pentru microîntreprinderi și întreprinderi mici și mijlocii	PT-C[C11]-I[i01] Decarbonizarea industriei	SK-C[C4]-I[I1] Funcționarea schemei de decarbonizare a industriei
Utilizarea sustenabilă a resurselor naturale	EL-C[1,4]-I[16849] Planul național de reîmpădurire și investițiile emblematice din zona Muntelui Parnitha	HR-C[C15]-I[R1-I1] Construirea și echiparea centrelor logistice și de distribuție pentru fructe și legume	PT-C[C08]-I[i05] Programul pentru păduri	SK-C[C5]-I[I1] Adaptarea regiunilor la schimbările climatice

Domeniul relevant/ statul membru	Grecia	Croația	Portugalia	Slovacia
Alte sectoare	EL-C[4,6]-I[16634] Noi parcuri industriale	HR-C[C13]-I[R1-I2] Programul de dezvoltare a alimentării publice cu apă	PT-C[C12]-I[i01] Bioeconomie	SK-C[C11]-I[I2] Infrastructură pentru un nou spital – construcții, reconstrucție și echipamente

Acronime

DNSH: „a nu prejudicia în mod semnificativ” (*do no significant harm*)

MRR: Mecanismul de redresare și reziliență

MW: megawatt

NGEU: *NextGenerationEU*

PNRR: plan național de redresare și reziliență

Glosar

Absorbție: măsura în care statele membre au primit finanțare din MRR din partea Comisiei pentru îndeplinirea satisfăcătoare a jaloanelor și a țintelor.

Acțiuni climatice: acțiuni întreprinse pentru combaterea schimbărilor climatice și a efectelor acestora.

Adaptare la schimbările climatice: reducerea vulnerabilității țărilor și a comunităților în fața schimbărilor climatice prin creșterea capacității acestora de a le absorbi efectele.

Atenuare a schimbărilor climatice: reducerea sau limitarea emisiilor de gaze cu efect de seră din cauza efectelor acestora asupra climei.

Coeficient climatic: ponderea alocată cheltuielilor UE din cadrul proiectelor, al măsurilor sau al acțiunilor pentru a reflecta măsura în care acestea includ considerente legate de climă.

Contribuție la acțiunile climatice: estimarea cheltuielilor din MRR ale unui stat membru pentru acțiuni climatice.

Domeniu de intervenție: categorie de activități finanțate de MRR, de Fondul european de dezvoltare regională, de Fondul de coeziune sau de Fondul social european.

Indicator comun: variabilă măsurabilă care oferă informații cu privire la progresele înregistrate în punerea în aplicare a planurilor de redresare și reziliență în vederea atingerii unor obiective comune, precum și cu privire la performanța globală a MRR.

Investiție: cheltuieli pentru o activitate, un proiect sau o altă acțiune din sfera de aplicare a Regulamentului privind MRR în urma cărora se preconizează rezultate benefice pentru societate, economie sau mediu.

Jalon: măsură calitativă a progreselor înregistrate de un stat membru în direcția finalizării unei reforme sau a unei investiții în planul său de redresare și reziliență.

Mecanismul de redresare și reziliență: mecanismul de sprijin financiar al UE destinat să atenueze impactul economic și social al pandemiei de COVID-19, să stimuleze redresarea și să răspundă provocărilor pe care le aduce un viitor mai verde și mai digital.

Monitorizare: observarea și verificarea sistematică, parțial prin intermediul indicatorilor, a progreselor realizate în vederea atingerii unui obiectiv.

***NextGenerationEU*:** pachet de finanțare menit să contribuie la redresarea statelor membre ale UE în urma impactului economic și social al pandemiei de COVID-19.

Performanță: măsura în care o acțiune, un proiect sau un program finanțat(ă) de UE și-a îndeplinit obiectivele și a obținut un raport costuri-beneficii optim.

Pilon: termen utilizat pentru fiecare dintre cele șase domenii de politică din care este alcătuit MRR: (i) tranziția verde; (ii) transformarea digitală; (iii) coeziune economică, productivitate și competitivitate; (iv) coeziune socială și teritorială; (v) sănătate și reziliență economică, socială și instituțională; (vi) politici pentru generația următoare.

Plan național de redresare și reziliență: document prin care se stabilesc reformele și investițiile preconizate de un stat membru în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență.

Principiul de „a nu prejudicia în mod semnificativ”: principiu potrivit căruia măsurile de investiții ar trebui să nu aibă un impact negativ major asupra mediului.

Reformă: în contextul MRR, o modificare ce duce la o îmbunătățire semnificativă și de durată a funcționării unei piețe, a unei politici sau a unor structuri instituționale sau administrative ori la progrese semnificative în direcția atingerii unor obiective de politică, precum creșterea economică și ocuparea forței de muncă, reziliența și tranziția verde și cea digitală.

***REPowerEU*:** inițiativă a UE prin care se urmărește să se pună capăt dependenței de combustibilii fosili, să se diversifice sursele de aprovizionare cu energie și să se accelereze tranziția către o energie curată.

Tabloul de bord privind redresarea și reziliența: site al Comisiei care prezintă progresele înregistrate în punerea în aplicare a planurilor de redresare și reziliență ale statelor membre.

Țintă: măsură cantitativă a progreselor înregistrate de un stat membru în direcția finalizării unei reforme specifice sau a unei investiții în planul său de redresare și reziliență.

Urmărire a cheltuielilor legate de climă: monitorizarea progresului în direcția atingerii obiectivelor în materie de cheltuieli pentru acțiuni climatice.

Răspunsurile Comisiei

https://www.eca.europa.eu/ro/publications/sr-2024-14

Calendar

https://www.eca.europa.eu/ro/publications/sr-2024-14

Echipa de audit

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele auditurilor sale cu privire la politicile și programele UE sau la diverse aspecte legate de gestiune aferente unor domenii bugetare specifice. Curtea de Conturi Europeană selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, evoluțiile viitoare și interesul politic și public.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit I – Utilizarea durabilă a resurselor naturale, condusă de doamna Joëlle Elvinger, membră a Curții de Conturi Europene. Auditul a fost condus de doamna Joëlle Elvinger, membră a Curții de Conturi Europene, asistată de Ildikó Preiss, șefă de cabinet, și Paolo Pesce, atașat în cadrul cabinetului; Ramona Bortnowschi, manager principal; Antonella Stasia, coordonatoare; Marika Meisenzahl și Asimina Petri, coordonatoare adjuncte; Monika Dedicova și Zvonimir Novoselić, auditori; Laura Mcmillan, Jerónimo Montenegro, Marin Pažanin, Jennifer Schofield, Hana Vendlekova și Aikaterini Vraila au asigurat sprijin lingvistic.

De la stânga la dreapta: Ildikó Preiss, Zvonimir Novoselić, Joëlle Elvinger, Jerónimo Montenegro, Antonella Stasia, Paolo Pesce, Ramona Bortnowschi, Monika Dedicova, Asimina Petri, Marika Meisenzahl, Aikaterini Vraila și Marin Pažanin.

DREPTURI DE AUTOR

© Uniunea Europeană, 2024

Politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare este definită în Decizia nr. 6-2019 a Curții de Conturi Europene privind politica în materie de date deschise și reutilizarea documentelor.

Cu excepția cazului în care se precizează altceva (de exemplu, într-o mențiune separată indicând drepturile de autor), conținutul elaborat de Curtea de Conturi Europeană pentru care UE deține drepturile de autor face obiectul licenței Creative Commons Atribuire 4.0 Internațional (CC BY 4.0). Prin urmare, ca regulă generală, reutilizarea este autorizată cu condiția menționării adecvate a autorilor și a indicării eventualelor modificări. Reutilizatorul conținutului elaborat de Curtea de Conturi Europeană nu poate altera sensul sau mesajul inițial. Curtea de Conturi Europeană nu răspunde pentru eventualele consecințe ale reutilizării.

Este necesar să obțineți o permisiune suplimentară în cazul în care un anumit conținut prezintă persoane fizice ce pot fi identificate, de exemplu, în cazul fotografiilor în care apar membri ai personalului Curții de Conturi Europene sau în cazul în care conținutul include lucrări ale unor terți.

Dacă se obține o astfel de permisiune, ea anulează și înlocuiește permisiunea de natură generală menționată mai sus și va indica în mod clar eventualele restricții de utilizare.

Pentru a utiliza sau a reproduce un conținut pentru care UE nu deține drepturile de autor, poate fi necesar să obțineți o permisiune în acest sens direct de la titularii drepturilor de autor.

Figurile 2, 3, 8, 9, 10, 14, casetele 2, 3, 5, 6, 7, 8 și tabelul 1 – pictograme: aceste figuri au fost concepute folosind resurse de pe site-ul Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Toate drepturile rezervate. Figura 2 – pictogramă: Comisia Europeană. Figura 13 – © Uniunea Europeană.

Programele informatice sau documentele care fac obiectul unor drepturi de proprietate industrială, cum ar fi brevetele, mărcile, desenele și modelele înregistrate, logourile și denumirile, sunt excluse din politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare.

Familia site-urilor instituționale ale Uniunii Europene care sunt incluse în domeniul europa.eu oferă linkuri către site-uri terțe. Deoarece Curtea de Conturi Europeană nu are control asupra acestor site-uri, sunteți încurajați să verificați politica aplicată de ele în ceea ce privește respectarea vieții private și drepturile de autor.

Utilizarea logoului Curții de Conturi Europene

Logoul Curții de Conturi Europene nu poate fi utilizat fără acordul prealabil al Curții de Conturi Europene.

HTML	ISBN 978-92-849-2544-5	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/675465	QJ-AB-24-014-RO-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2609-1	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/366234	QJ-AB-24-014-RO-N

Mecanismul de redresare și reziliență le-a oferit statelor membre un stimulent pentru a investi în tranziția verde. Acestea au planificat să cheltuiască aproximativ 275 de miliarde de euro pentru acțiuni climatice, în cadrul pilonului „tranziția verde”. Analiza Curții a evidențiat însă deficiențe în ceea ce privește modul de concepere a mecanismului și punerea în aplicare a măsurilor legate de tranziția verde. Acest lucru a condus la potențiale supraestimări ale sumelor alocate acțiunilor climatice, la discrepanțe între previziuni și realitate și la indicii limitate referitoare la contribuția efectivă a măsurilor la tranziția verde. Legislația nu prevede nicio cerință de a evalua contribuția mecanismului la obiectivele climatice ale UE și nici de a raporta cu privire la cheltuielile efective, ceea ce limitează relevanța acestuia pentru părțile interesate sub acest aspect. Curtea formulează mai multe recomandări pentru a îmbunătăți modul de concepere și eficacitatea fondurilor UE relevante pentru tranziția verde.

Raport special al Curții de Conturi Europene prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea paragraf TFUE.

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ

Oficiul pentru Publicații
al Uniunii Europene

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/contact
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors