

Relatório Especial

Metas da UE em matéria de clima e energia

Aspirações para 2020 cumpridas, mas pouco indica que as ações para alcançar as aspirações de 2030 serão suficientes



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Índice

	Pontos
Síntese	I-X
Introdução	01-14
Metas da UE em matéria de clima e energia	01-02
Principais políticas destinadas a alcançar as metas em matéria de clima e energia	03-07
Principais responsabilidades	08-10
Orçamento para atingir as metas em matéria de clima e energia	11-14
Âmbito e método da auditoria	15-18
Observações	19-85
A concretização das metas da UE para 2020 não se deveu apenas à ação climática da própria União	19-46
A Comissão não avaliou em que medida a pandemia de COVID-19 contribuiu para a concretização das metas da UE para 2020	21-26
A Comissão não avaliou em que medida as flutuações inesperadas do PIB tiveram impacto na concretização das metas da UE para 2020 pelos Estados-Membros	27-35
Há falta de transparência na utilização dos mecanismos de flexibilidade pelos Estados-Membros para atingirem as suas metas de forma eficaz em termos de custos	36-46
A comparação da redução das emissões de gases com efeito de estufa a nível internacional é favorável à UE, mas nem todas as emissões são tidas em conta	47-60
A comparação da redução das emissões de gases com efeito de estufa a nível internacional é favorável à UE	49-53
As emissões de gases com efeito de estufa não incluem as emissões líquidas originadas pelas mercadorias importadas	54-57
As emissões de gases com efeito de estufa não incluem as emissões originadas pela aviação e pelo transporte marítimo internacionais	58-60

A Comissão tem uma boa visão global do contributo setorial para as metas, mas não tem informações fundamentais sobre a relação custo-eficácia da concretização das mesmas	61-85
A Comissão assinalou os setores que contribuem positivamente para as metas	62-65
A Comissão e os Estados-Membros têm poucas informações sobre os custos e os efeitos das ações que visam atingir as metas fixadas	66-80
Até à data, há poucas indicações de que as metas mais ambiciosas da UE se traduzirão em ações suficientes	81-85
Conclusões e recomendações	86-95

Anexos

Anexo I – Concretização das metas de emissões de gases com efeito de estufa para 2020 por Estado-Membro

Anexo II – Concretização dos objetivos em matéria de quota de energias renováveis para 2020 por Estado-Membro

Anexo III – Concretização dos objetivos em matéria de eficiência energética para 2020 por Estado-Membro (em termos de consumo de energia primária e final)

Anexo IV — Extrato da avaliação da Comissão sobre a comunicação de informações relativas às necessidades de investimento e às fontes de financiamento em cinco planos nacionais em matéria de energia e clima analisados pelo Tribunal

Anexo V – Modelo de relatório sobre as políticas e medidas dos Estados-Membros

Siglas e acrónimos

Respostas da Comissão

Cronologia

Equipa de auditoria

Síntese

I As alterações climáticas são um desafio à escala mundial, com um impacto significativo na vida dos cidadãos da UE. Para lhes dar resposta, a União comprometeu-se ao longo do tempo com metas cada vez mais ambiciosas nesta matéria. Entre estas, incluem-se metas fixadas para 2020 e 2030 quanto à redução de emissões de gases com efeito de estufa, ao aumento da utilização de energias renováveis e à promoção da eficiência energética.

II O Tribunal decidiu que esta era a altura certa para realizar a presente auditoria, tendo em conta o elevado nível de interesse público. Ao retirar ensinamentos de práticas bem-sucedidas relacionadas com a concretização das metas para 2020, espera que o seu relatório ajude a Comissão a avaliar os projetos de planos nacionais em matéria de energia e clima e os Estados-Membros a finalizá-los.

III A UE tem em vigor um quadro jurídico que rege as metas em matéria de clima e energia. Os Estados-Membros tiveram de apresentar planos nacionais em matéria de energia e clima para o período entre 2021 e 2030, em que delinearam políticas destinadas a atingir essas metas. A Comissão e os Estados-Membros acompanham e comunicam os progressos na concretização das metas.

IV A UE comprometeu-se a consagrar pelo menos 20 % do seu orçamento para o período de 2014-2020 à ação climática. No orçamento para 2021-2027, o valor aumentou para 30 %, o correspondente a cerca de 87 mil milhões de euros por ano. Este montante é inferior a 10 % do investimento total necessário para atingir as metas de 2030, estimado em cerca de 1 bilião de euros por ano, prevendo-se que o resto do investimento provenha de fundos nacionais e privados.

V Na presente auditoria, o Tribunal avaliou se a UE tirou proveito das ações que contribuíram positivamente para as suas metas de 2030 em matéria de energia e clima. O TCE examinou se a União retirou ensinamentos da concretização das metas de 2020, o que a ajudaria a atingir as metas para 2030, mais ambiciosas.

VI O Tribunal constatou que a UE atingiu de facto as suas metas para 2020, mas que este feito se deveu também ao contributo de fatores externos. A Comissão não avaliou em que medida os progressos resultaram das políticas e não de fatores externos, como a crise financeira em 2009 e o contributo exato da pandemia de COVID-19 em 2020.

VII O Tribunal constatou que a comparação da redução das emissões de gases com efeito de estufa com outros países industrializados é favorável à UE. Porém, o cálculo das emissões de gases com efeito de estufa da União respeitantes às metas para 2020 não inclui as emissões resultantes do comércio, as causadas por fugas de emissões (que, se incluídas, as aumentariam em cerca de 8 % segundo estimativas) e as originadas pela aviação e pelo transporte marítimo internacionais (respetivamente 3,4 % e 3,6 %).

VIII A Comissão apenas tem uma visão parcial sobre as ações que contribuíram positivamente para as metas de 2020. Observou quais os setores que deram o seu contributo (a saber, os abrangidos pelo Sistema de Comércio de Licenças de Emissão), mas tem poucas informações sobre os custos e os efeitos das ações e poucos dados sobre o custo que a concretização das metas da UE representa para o orçamento da União, os orçamentos nacionais e o setor privado.

IX Os planos nacionais em matéria de energia e clima também não têm dados sobre as necessidades de investimento e as fontes de financiamento que permitam avaliar se são uma base sólida para atingir as metas de 2030. De um modo geral, o Tribunal encontrou poucas indicações até ao momento de que as ambiciosas metas da UE para 2030 se traduzirão em ações suficientes. Não há indícios de que venha a ser disponibilizado financiamento suficiente para atingir as metas de 2030, em especial proveniente do setor privado.

X O Tribunal recomenda que a Comissão deve:

- aumentar a transparência da comunicação de informações sobre o desempenho das ações em matéria de clima e energia pela UE e pelos Estados-Membros;
- ter em conta todas as emissões de gases com efeito de estufa causadas pela UE, incluindo as incorporadas no comércio e as originadas pela aviação e pelo transporte marítimo internacionais;
- apoiar o empenho dos Estados-Membros em atingirem as metas para 2030.

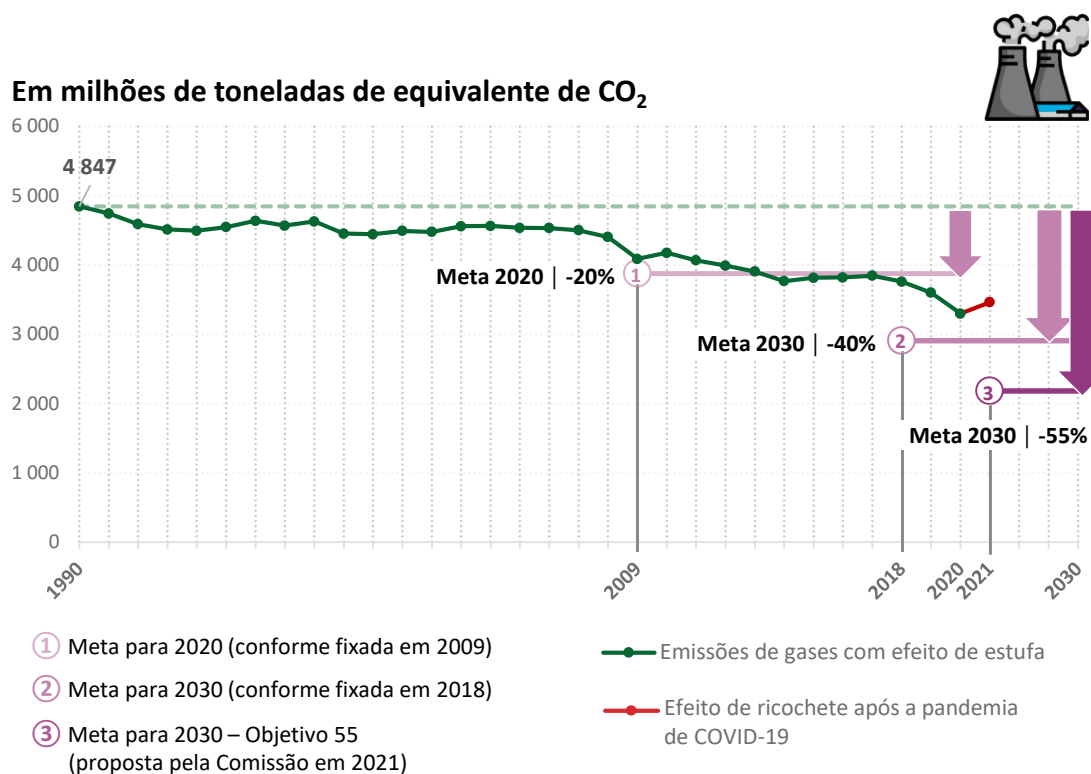
Introdução

Metas da UE em matéria de clima e energia

01 As alterações climáticas são um desafio à escala mundial, com um impacto significativo na vida dos cidadãos da UE. Para lhes dar resposta, a União comprometeu-se ao longo do tempo com metas cada vez mais ambiciosas nesta matéria. Entre estas, incluem-se metas para 2020 e 2030 com vista a:

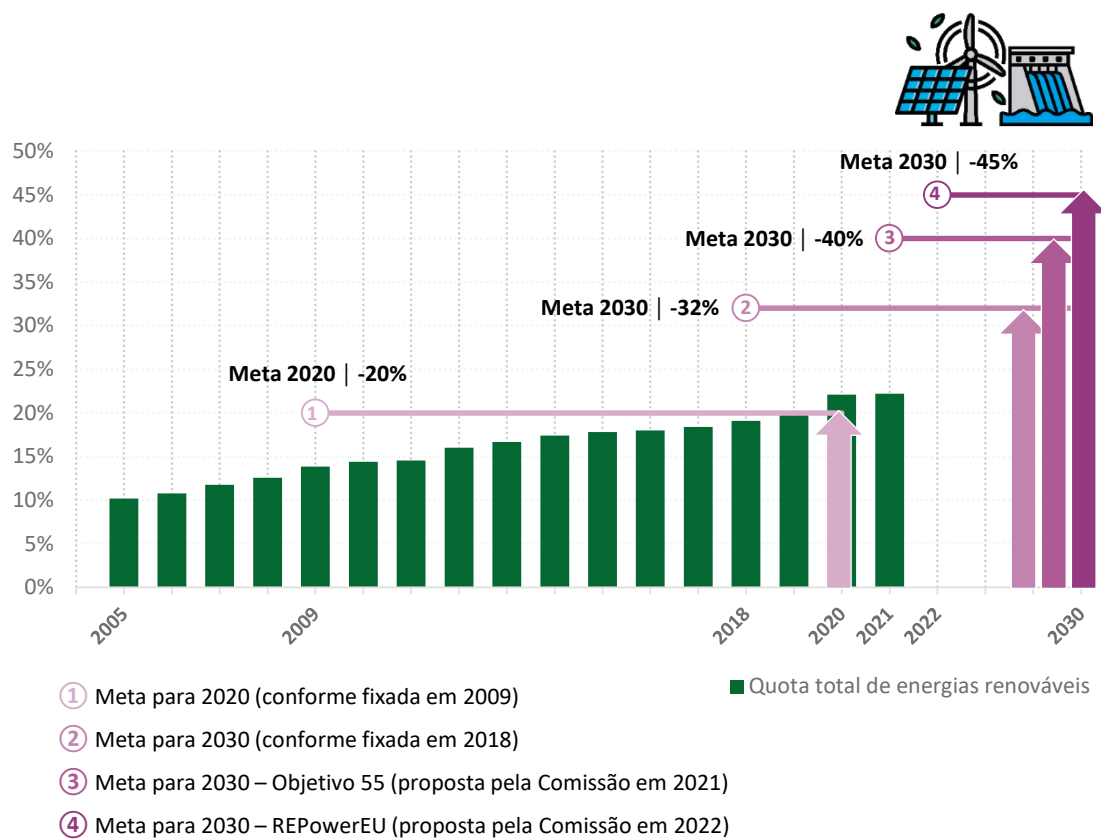
- o reduzir as emissões de gases com efeito de estufa em relação aos níveis de 1990 (ver [figura 1](#));
- o aumentar a quota de energias renováveis (ver [figura 2](#));
- o promover a eficiência energética, designadamente reduzindo o consumo de energia (ver [figura 3](#)).

Figura 1 – Evolução da meta da UE relativa às emissões de gases com efeito de estufa



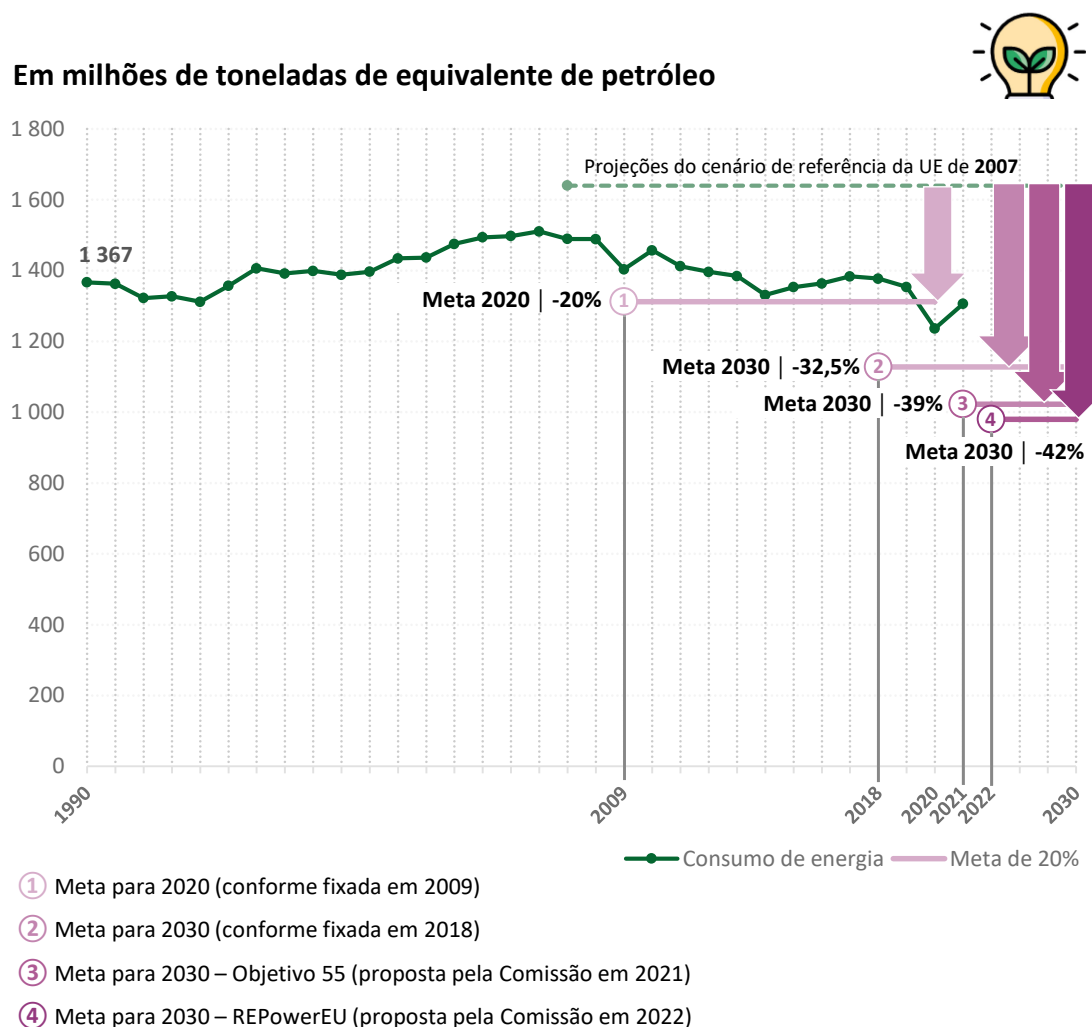
Fonte: TCE, com base em [dados da Agência Europeia do Ambiente](#). [Os dados relativos a 2021 são provisórios].

Figura 2 – Evolução da meta da UE relativa à quota de energias renováveis



Fonte: TCE, com base em dados do Eurostat.

Figura 3 – Evolução da meta da UE relativa à eficiência energética, expressa em termos de consumo de energia



Fonte: TCE, com base em dados do Eurostat.

02 As três grandes metas para 2020 foram desagregadas em metas para cada Estado-Membro, a fim de assegurar que as metas da UE fossem alcançadas coletivamente, pelos países no seu conjunto.

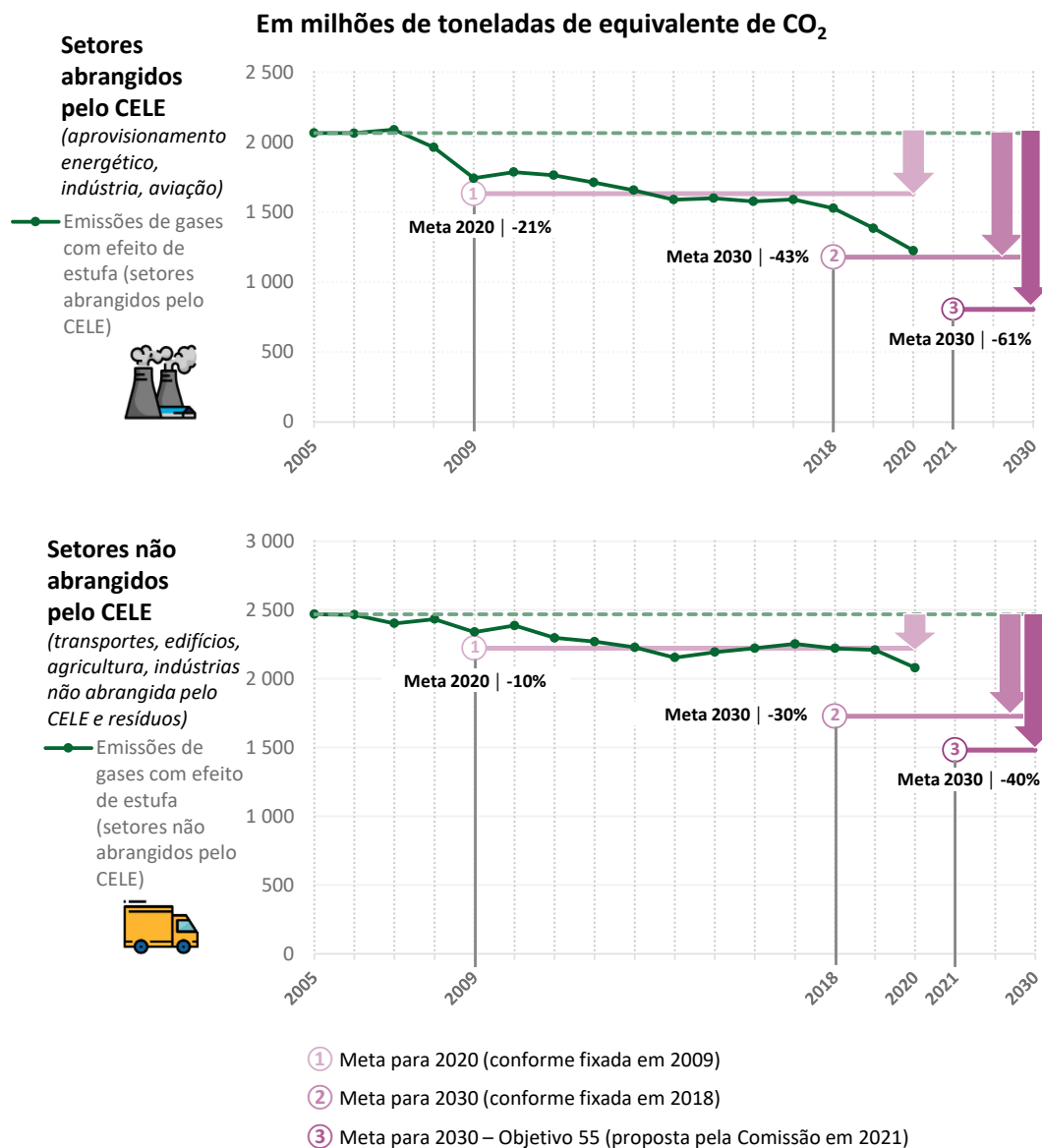
Principais políticas destinadas a alcançar as metas em matéria de clima e energia

03 Em 2009, a UE introduziu um conjunto de políticas que visavam alcançar as metas para 2020, o pacote "Clima e Energia", que incluiu a revisão da diretiva sobre o comércio de licenças de emissão (a [Diretiva CELE](#)) e a [Decisão Partilha de Esforços](#). No âmbito do pacote, a meta global de emissões de gases com efeito de estufa da UE foi desagregada da seguinte forma:

- o uma meta relativa ao Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da União Europeia – CELE (redução de 21 % das emissões até 2020 em relação aos valores de 2005), fixando um limite máximo de emissões para os setores abrangidos pelo Sistema (aprovisionamento energético e indústria pesada);
- o uma meta da UE não associada ao CELE (redução de 10 % das emissões até 2020 em relação aos valores de 2005), desagregada em metas nacionais vinculativas para as emissões não abrangidas pelo Sistema (transportes, edifícios, agricultura, indústria não abrangida pelo CELE e resíduos).

04 A **figura 4** apresenta uma visão global dos progressos realizados no cumprimento destas duas metas secundárias.

Figura 4 – Evolução das emissões de gases com efeito de estufa provenientes dos setores abrangidos e não abrangidos pelo CELE

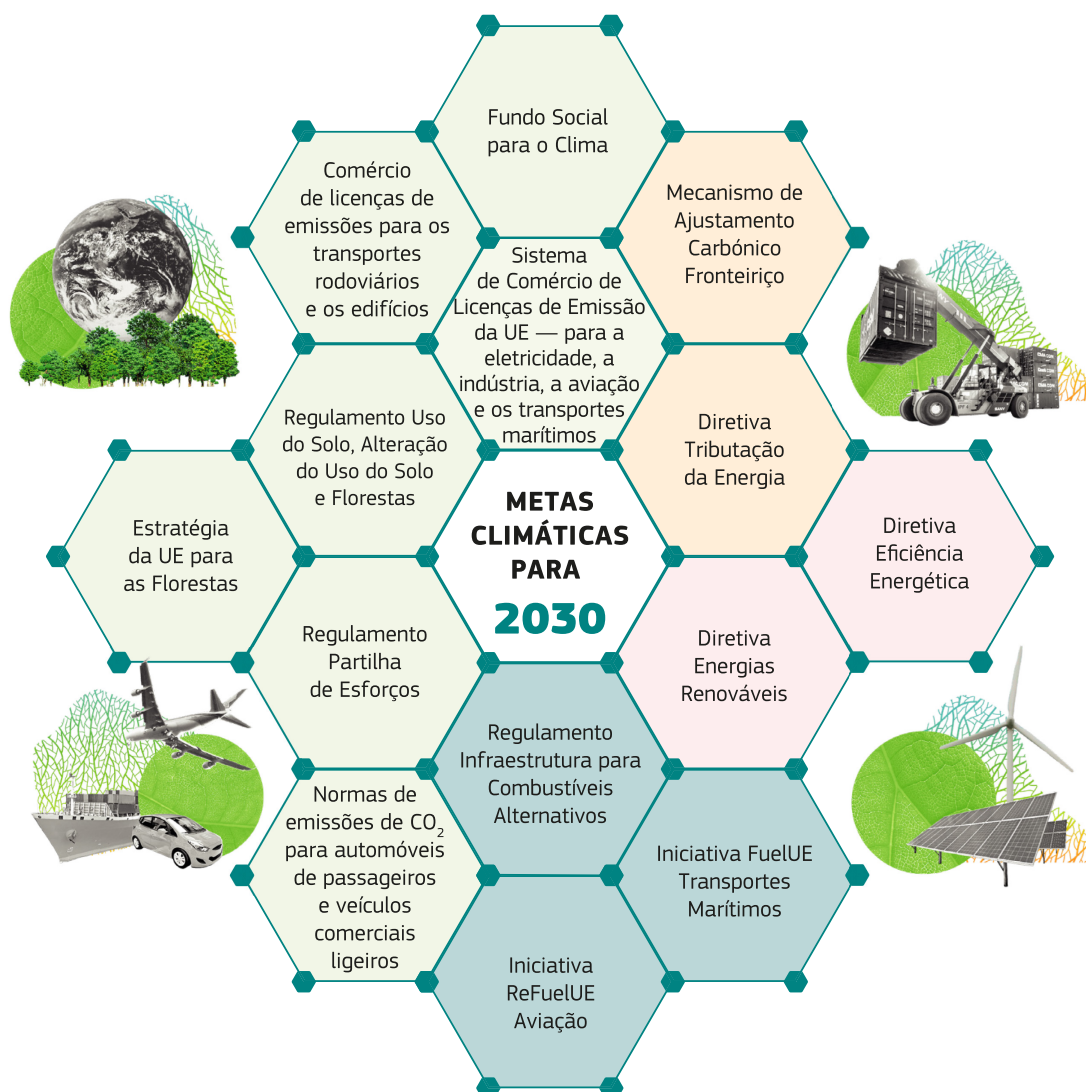


Fonte: TCE, com base em dados da Agência Europeia do Ambiente (setores abrangidos e não abrangidos pelo CELE).

05 Em 2019, a UE adotou o [pacote Energias Limpas para Todos os Europeus](#), composto por oito leis e três iniciativas não legislativas, com a finalidade de intensificar a descarbonização do sistema energético da União e aplicar medidas que permitissem à UE atingir as metas para 2030. Uma das principais novidades relacionadas com as metas em matéria de clima e energia foi um novo [Regulamento relativo à Governança da União da Energia e Ação Climática](#). Este regulamento introduziu a obrigação de os Estados-Membros estabelecerem planos nacionais integrados em matéria de energia e de clima (PNEC) para períodos de dez anos, definindo políticas para 2021-2030 com vista a alcançarem as metas em matéria de clima e energia. A Comissão acompanha os progressos com base nos relatórios dos Estados-Membros.

06 Em 2021, a UE adotou a sua [Lei europeia em matéria de clima](#), que estabelece para a União uma meta vinculativa de zero emissões líquidas de gases com efeito de estufa até 2050. Fixou igualmente uma meta intermédia de reduzir as emissões líquidas em 55% até 2030, em comparação com os níveis de 1990. Para apoiar esta ambição, em julho de 2021 a Comissão apresentou uma série de propostas legislativas no âmbito do [pacote Objetivo 55](#), em que se incluíam metas da UE mais ambiciosas em matéria de energias renováveis e eficiência energética. A [figura 5](#) apresenta uma panorâmica das principais iniciativas da Comissão para alcançar as metas atualizadas em matéria de clima e energia que propôs para 2030. O estado atual das 20 propostas legislativas incluídas no pacote está disponível numa [página Web do Parlamento Europeu dedicada às mesmas](#).

Figura 5 – Propostas da Comissão para apoiar a concretização das metas para 2030



Fonte: Comissão Europeia.

07 Em maio de 2022, a Comissão adotou o **plano REPowerEU** com vista a reduzir a dependência dos combustíveis fósseis russos. Este plano propôs um novo aumento da meta de eficiência energética para 2030, de 39 % para 42 %, e da meta relativa à quota de energia proveniente de fontes renováveis em 2030, de 40 % para 45 %. Em 30 de março de 2023, os negociadores do Conselho e do Parlamento chegaram a um acordo político provisório no sentido de aumentar esta quota para 42,5 % até 2030, com um complemento indicativo de 2,5 % que permitiria atingir os 45 %. Em abril de 2023, as negociações entre ambas as instituições sobre a proposta de aumento da meta de eficiência energética para 2030 estavam ainda em curso. O estado atual das quatro

propostas legislativas incluídas no pacote está disponível numa [página Web do Parlamento Europeu dedicada às mesmas](#).

Principais responsabilidades

08 A Comissão e os legisladores (o Parlamento Europeu e o Conselho) estabeleceram um quadro jurídico da UE relativo às metas em matéria de clima e energia.

09 Nos seus PNEC, apresentados à Comissão em 2019 e 2020, os Estados-Membros descreveram as políticas que tencionavam pôr em prática no período 2021-2030 para alcançar as metas da UE fixadas em 2018 (ver ponto **01**). Até 15 de março de 2023 e, posteriormente, de dois em dois anos, terão de apresentar relatórios sobre as medidas tomadas. Até 30 de junho de 2023, os Estados-Membros devem apresentar à Comissão projetos de PNEC atualizados que reflitam a ambição acrescida das metas da União (ver pontos **06** e **07**) ou, se não o fizerem, explicar fundamentadamente que o plano não exige atualização. A Comissão avalia os projetos de PNEC e formula recomendações que os Estados-Membros devem ter em conta quando apresentarem os PNEC finais (até 30 de junho de 2024).

10 A Comissão acompanha os progressos na concretização das metas com a assistência da Agência Europeia do Ambiente (AEA), que verifica a qualidade dos dados e das projeções apresentados pelos Estados-Membros. Além disso, comunica anualmente informações sobre esses progressos, por exemplo através do relatório da Comissão sobre o estado da União da Energia e do relatório intercalar sobre a ação climática. Os Estados-Membros apresentam informações sobre as suas emissões de gases com efeito de estufa diretamente às Nações Unidas.

Orçamento para atingir as metas em matéria de clima e energia

11 Em 2021, a Comissão estimou que a meta de 55% de redução das emissões de gases com efeito de estufa até 2030 exigiria 392 mil milhões de euros de investimento adicional anual¹, em relação à média de 2011-2020, só no sistema energético. Segundo uma estimativa elaborada por peritos, a concretização da neutralidade climática na UE-

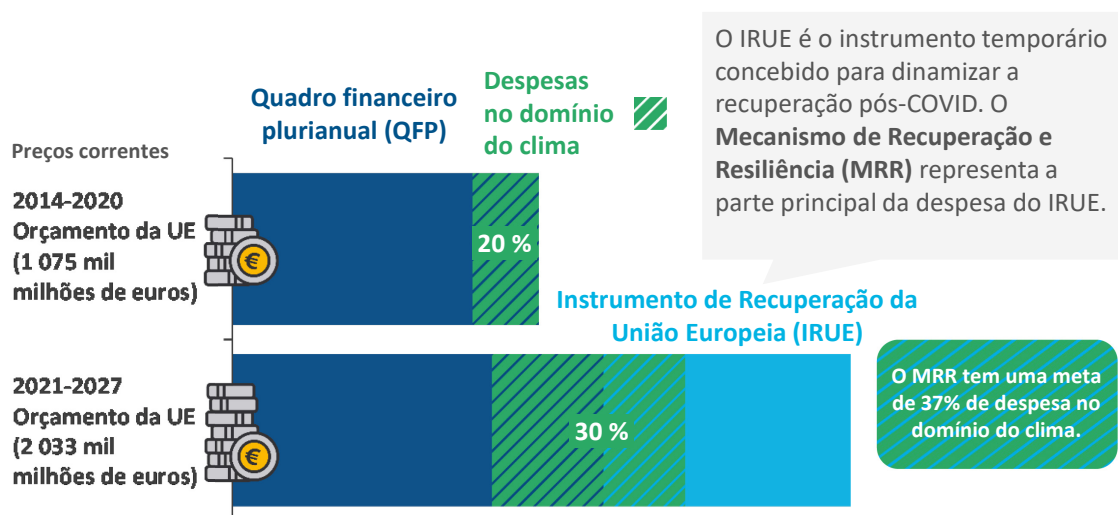
¹ Documento de trabalho dos serviços da Comissão, [relatório de avaliação de impacto](#), SWD(2021) 621 final [em inglês].

27 até 2050 exige um investimento total (ou seja, em curso e adicional) de cerca de um bilhão de euros por ano no período entre 2021 e 2050².

12 A UE comprometeu-se a consagrar pelo menos 20 % do seu orçamento para o período de 2014-2020 à ação climática. Em junho de 2021, a Comissão comunicou que a União tinha despendido 20,1% desse orçamento, ou seja, 216 mil milhões de euros, na luta contra as alterações climáticas, cumprindo o seu objetivo de 20%³. No seu [Relatório Especial 09/2022](#) sobre as despesas em matéria de clima, o Tribunal constatou que a Comissão tinha sobrestimado as despesas relacionadas com o clima em, pelo menos, 72 mil milhões de euros, pelo que as despesas do orçamento da UE para 2014-2020 consagradas à ação climática foram de cerca de 13%.

13 Para o período de 2021-2027, a UE fixou uma meta global de consagrar 30 % do seu orçamento à ação climática, num total de 610 mil milhões de euros ao longo do período, o que representa 87 mil milhões de euros por ano. A [figura 6](#) apresenta uma panorâmica das despesas da União para alcançar as metas em matéria de clima e energia.

Figura 6 – Metas das despesas relacionadas com o clima no orçamento da UE



Fonte: Relatório Especial 09/2022 do TCE, com base em: Comissão Europeia, "Um orçamento moderno para uma União que protege, capacita e defende – Quadro financeiro plurianual 2021-2027", COM(2018) 321; Conclusões da reunião extraordinária do Conselho Europeu, EUCO 10/20, 2020, p. 7; documento de trabalho dos serviços da Comissão, "Orientações para os Estados-Membros – Planos de Recuperação e resiliência", SWD(2020) 205, p. 5.

² McKinsey & Company, *How the European Union could achieve net-zero emissions at net-zero cost*, 2020.

³ Comissão Europeia, *Annual management and performance report 2020 – Volume I*.

14 Estas despesas orçamentais da UE são inferiores a 10 % do investimento total que se estima ser necessário para atingir as metas de 2030 (87 mil milhões de euros em comparação com 1 bilião de euros, ver pontos **11** a **13**). Assim, o grosso do investimento terá de provir de fontes nacionais e privadas.

Âmbito e método da auditoria

15 A principal questão de auditoria visou determinar se a UE está a tirar proveito das ações que contribuíram positivamente para as suas metas de 2030 em matéria de energia e clima.

16 O Tribunal analisou se a concretização das metas de 2020 se baseou nas ações climáticas da própria UE e se a comparação com outros países industrializados do mundo era favorável à União. Em seguida, examinou se a UE retirou ensinamentos dessas ações, avaliando se a Comissão e os Estados-Membros assinalaram as que tinham (e as que não tinham) contribuído para a concretização das metas de 2020 e se os ensinamentos serviram de base ao quadro que visa alcançar as metas para 2030, mais ambiciosas.

17 O Tribunal decidiu que esta era a altura certa para realizar o presente trabalho, tendo em conta o elevado nível de interesse público. Ao retirar ensinamentos de práticas bem-sucedidas relacionadas com a concretização das metas para 2020, espera que o seu relatório ajude a Comissão a avaliar os projetos de PNEC e os Estados-Membros a finalizá-los. O TCE apresenta as suas recomendações na expectativa de que sejam úteis para o objetivo da UE de atingir a neutralidade climática até 2050.

18 O Tribunal analisou o trabalho da Comissão e os dados relativos ao período entre 1990 e 2021, provenientes sobretudo do Eurostat e da Agência Europeia do Ambiente. Além disso, entrevistou autoridades de cinco Estados-Membros (Alemanha, Irlanda, Itália, Polónia e Suécia), os quais respondem por 48 % das emissões de gases com efeito de estufa da UE. Analisou avaliações e estudos do Centro Comum de Investigação e do Serviço de Estudos do Parlamento Europeu e recorreu a trabalhos próprios anteriores.

Observações

A concretização das metas da UE para 2020 não se deveu apenas à ação climática da própria União

19 Em 18 de outubro de 2022, a Comissão comunicou que a UE tinha atingido as suas três metas em matéria de clima e energia para 2020⁴. Para que a União possa tirar ensinamentos deste marco, é importante avaliar e comunicar de forma transparente se o desempenho se deveu às suas próprias ações climáticas.

20 As secções que se seguem descrevem o impacto da COVID-19, o efeito de flutuações inesperadas do Produto Interno Bruto (PIB) e em que medida os mecanismos de flexibilidade permitiram aos Estados-Membros atingir as suas metas para 2020.

A Comissão não avaliou em que medida a pandemia de COVID-19 contribuiu para a concretização das metas da UE para 2020

21 Até março do ano n+2, os Estados-Membros têm de enviar à Comissão os dados relativos às suas emissões. Esta envia os dados consolidados da UE ao secretariado da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (CQNUAC) até abril do mesmo ano⁵. No seu [Relatório Especial 18/2019](#) sobre as emissões de gases com efeito de estufa, o Tribunal concluiu que os dados relativos às emissões da UE são bem comunicados.

22 Como mostra a [figura 1](#), a UE reduziu as suas emissões de gases com efeito de estufa em 31,9 % até 2020, cumprindo assim a meta a este respeito (uma redução de 20 %). As emissões diminuíram 8,4 % entre 2019 e 2020 (uma redução de 303 milhões de toneladas de CO₂e), ano marcado pela recessão económica causada pela pandemia de COVID-19 (queda de 5,7 % do PIB da UE). Esta diminuição foi a maior no período entre 1990 e 2020.

⁴ Relatório [Estado da União da Energia 2022](#).

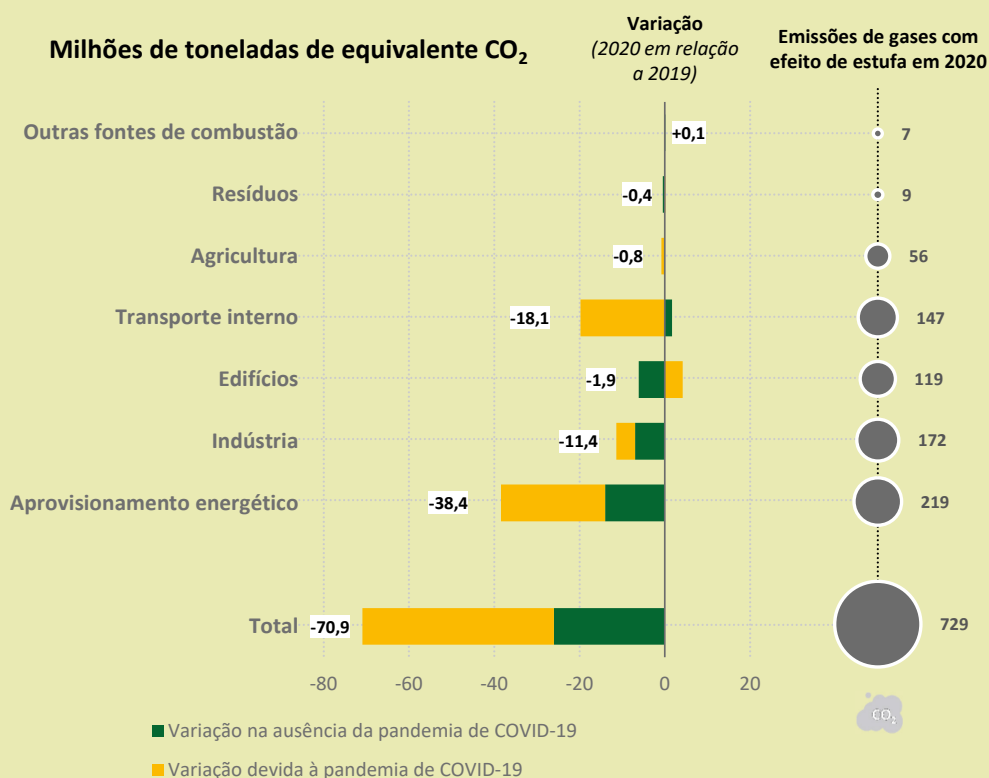
⁵ Ver [Regulamento \(UE\) n.º 525/2013](#) e a [CQNUAC](#) [em inglês].

23 Nos seus relatórios, a Comissão teve em conta o impacto da COVID-19 na concretização das metas da UE para 2020⁶, mas não avaliou o contributo exato da pandemia. O Tribunal observou que a Alemanha comunicou o impacto da pandemia de COVID-19 nas emissões de gases com efeito de estufa (ver [caixa 1](#)). No decurso da presente auditoria, estimou-se o valor provável das emissões da UE em 2020 na ausência da pandemia, extrapolando-o da tendência entre 2009 e 2019 no pressuposto de uma redução média anual linear em 2020. Segundo este cálculo, a redução das emissões da UE em 2020 em comparação com os níveis de 1990 teria sido de 27%, em vez de 31,9 %, o que continuaria a exceder as reduções exigidas pela meta para 2020. Os dados provisórios da AEA sobre as emissões de gases com efeito de estufa em 2021 indicam um pronunciado efeito de ricochete, com um aumento das emissões de 5 % (para 3 460 mil milhões de toneladas de CO₂e).

⁶ Relatório intercalar sobre a ação climática;
Relatório de 2022 sobre o cumprimento das metas em matéria de energias renováveis para 2020;
Relatório de 2022 sobre a consecução das metas para 2020 em matéria de eficiência energética.

Caixa 1 Comunicação de informações sobre o impacto da pandemia de COVID-19 nas emissões de gases com efeito de estufa na Alemanha

Na Alemanha, as emissões de gases com efeito de estufa diminuíram 8,9 % entre 2019 e 2020, passando de 800 para 729 milhões de toneladas de CO₂e. No seu [relatório sobre as emissões de gases com efeito de estufa em 2020](#), o conselho alemão de peritos para as questões climáticas estimou o impacto da pandemia de COVID-19 por setor, ilustrado em seguida.



Fonte: Agência Europeia do Ambiente e *Bericht zur Vorjahresschätzung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2020*.

Segundo esta estimativa, 63 % da diminuição total (45 de 71 milhões de toneladas) pode ser atribuída ao fator esporádico da COVID-19. Sem ele, as emissões teriam diminuído apenas 3,3 % (cerca de 26 milhões de toneladas) em relação a 2019. O método utilizado para estimar este impacto baseia-se numa extrapolação para 2020 das tendências observadas entre 1995 e 2019.

24 Os Estados-Membros transmitem anualmente ao Eurostat dados sobre o seu consumo de energia⁷, que, após verificados por este serviço, servem de base à Comissão para acompanhar os progressos na concretização da meta de eficiência energética para 2020. A Comissão também utiliza estes dados no acompanhamento dos progressos na concretização da meta relativa à quota de energias renováveis em 2020, em que o denominador é o consumo de energia e o numerador é extraído dos dados que os Estados-Membros comunicam anualmente ao Eurostat:

$$\text{quota de energias renováveis} = \frac{\text{consumo de energia de fontes renováveis}}{\text{consumo de energia}}$$

25 Como mostra a [figura 2](#), a UE alcançou a sua meta de quota de energias renováveis em 2020 (20 %), que ascendeu nesse ano a 22,1 %. Esta percentagem aumentou acentuadamente entre 2019 e 2020, em parte devido à redução excecional (de 7,4 %) do consumo final bruto de energia causada pela pandemia de COVID-19. Com base na extrapolação dos dados relativos ao período entre 2009 e 2019, o Tribunal estima que, sem esta queda, a quota de energias renováveis teria sido de cerca de 20,5 % em 2020, um pouco acima da meta de 20 %. Os dados provisórios sobre a quota de energias renováveis na UE em 2021 indicam que se manteve estável, próximo do valor de 2020, principalmente devido ao efeito de ricochete no denominador (o consumo final bruto de energia).

26 Como mostra a [figura 3](#), a UE alcançou a sua meta relativa à eficiência energética, expressa em termos de consumo de energia (diminuição de 20%). Este diminuiu 24,6 % face a um cenário sem tomada de medidas adicionais, ou seja, em comparação com a previsão feita em 2007 sobre o nível de consumo em 2020. O consumo de energia reduziu-se 8,7 % entre 2019 e 2020, principalmente devido à recessão económica causada pela pandemia de COVID-19. O Tribunal estima que, sem esta queda acentuada, o consumo de energia teria diminuído 17,8 % em comparação com o cenário de base (em vez de 24,6 %), partindo do princípio de que a descida média anual verificada entre 2009 e 2019 se manteria em 2020. Assim, sem a pandemia de COVID-19, a UE-27 provavelmente não teria atingido a sua meta de eficiência energética para 2020. Apesar do abrandamento económico causado pela pandemia, sete Estados-Membros (Bélgica, Bulgária, Alemanha, Lituânia, Áustria, Polónia e Suécia) não atingiram as metas nacionais para 2020. Os dados provisórios indicam um pronunciado efeito de ricochete, pois o consumo de energia da UE aumentou 5,6 % entre 2020 e 2021. Por conseguinte, a diminuição do consumo (que tinha sido de 24,6 % em 2020 em

⁷ Ver [Regulamento \(CE\) n.º 1099/2008](#) relativo às estatísticas da energia.

relação ao consumo estimado em 2007) foi de apenas 20,3 % em 2021, ligeiramente acima da meta de 20 %.

A Comissão não avaliou em que medida as flutuações inesperadas do PIB tiveram impacto na concretização das metas da UE para 2020 pelos Estados-Membros

27 As metas nacionais para as emissões de gases com efeito de estufa abrangidas pela [Decisão Partilha de Esforços](#) foram fixadas por referência aos níveis de emissões de 2005⁸, tendo a UE acordado que todas as metas deveriam situar-se dentro de uma margem de 20 % acima ou abaixo deste nível. O principal critério para a fixação da meta de cada Estado-Membro foi o seu PIB *per capita* relativo.

28 Quanto mais elevado era o PIB *per capita* de um Estado-Membro em 2005, mais este teria de reduzir as suas emissões de gases com efeito de estufa até 2020. A Dinamarca, o Luxemburgo e a Irlanda, por exemplo, tinham de reduzir as suas emissões em 20 %, e a Suécia em 17 %. Quanto mais baixo era o PIB *per capita*, menor era a meta de redução. Alguns dos Estados-Membros com o PIB *per capita* mais baixo podiam mesmo aumentar as suas emissões em comparação com os níveis de 2005. A Bulgária e a Roménia, por exemplo, podiam aumentar as emissões em 20 % e 19 %, respetivamente. O raciocínio subjacente é que os Estados-Membros com um PIB *per capita* menor deveriam ter taxas de crescimento mais elevadas até 2020, o que geraria emissões mais elevadas. Além disso, também dispunham de menos fundos para investir em tecnologias modernas que promovem a eficiência energética e a adoção de energias renováveis⁹. O [anexo I](#) apresenta uma panorâmica destas metas e da sua concretização em cada Estado-Membro.

29 A [Diretiva Energias Renováveis](#) estabeleceu objetivos nacionais¹⁰ assentes no mesmo princípio de base do PIB relativo *per capita*¹¹. O [anexo II](#) apresenta uma panorâmica destes objetivos e da sua concretização em cada Estado-Membro.

⁸ Decisão nº 406/2009/CE, artigo 3º.

⁹ Conclusões do Conselho Europeu de março de 2007, ponto 33.

¹⁰ Diretiva 2009/28/CE, artigo 3º.

¹¹ Avaliação de impacto, SEC(2008) 85, p. 12 [em inglês].

30 No que diz respeito à eficiência energética, a [Diretiva Eficiência Energética](#) obrigou os Estados-Membros a fixarem os seus próprios objetivos indicativos enquanto contributo nacional para o objetivo a atingir coletivamente pela UE em 2020. Ao fazê-lo, os Estados-Membros tiveram de considerar fatores como a relação custo-eficácia e as previsões do PIB, bem como assegurar que a sua ambição coletiva era suficiente para atingir o objetivo da Estratégia Europa 2020¹². O [anexo III](#) apresenta uma panorâmica destes objetivos e da sua concretização em cada Estado-Membro.

31 As previsões de crescimento do PIB desempenharam, assim, um papel importante na fixação dos objetivos nacionais para 2020. Contudo, o PIB de vários Estados-Membros não cresceu como esperado, sobretudo devido à crise financeira de 2009, que reduziu o PIB da UE em 4,5 %¹³. Esta conjuntura originou uma redução global do consumo de energia e contribuiu para o facto de nove Estados-Membros terem atingido as suas metas para 2020 em matéria de energias renováveis logo em 2014, cinco anos após a fixação dos objetivos (ver [caixa 2](#)). A pandemia de COVID-19, que provocou uma queda de 5,7 % do PIB da UE em 2020, também influenciou a concretização global das metas da União. Por exemplo, a meta de eficiência energética para 2020, cuja concretização foi considerada improvável por vários relatórios da Comissão e da Agência Europeia do Ambiente¹⁴, tornou-se alcançável devido ao impacto da pandemia.

Caixa 2

Exemplos de Estados-Membros que atingiram rapidamente as metas de energias renováveis para 2020

Em 2014, nove Estados-Membros (Bulgária, República Checa, Estónia, Croácia, Itália, Lituânia, Roménia, Finlândia e Suécia) já tinham atingido as suas metas para 2020, fixadas em 2009.

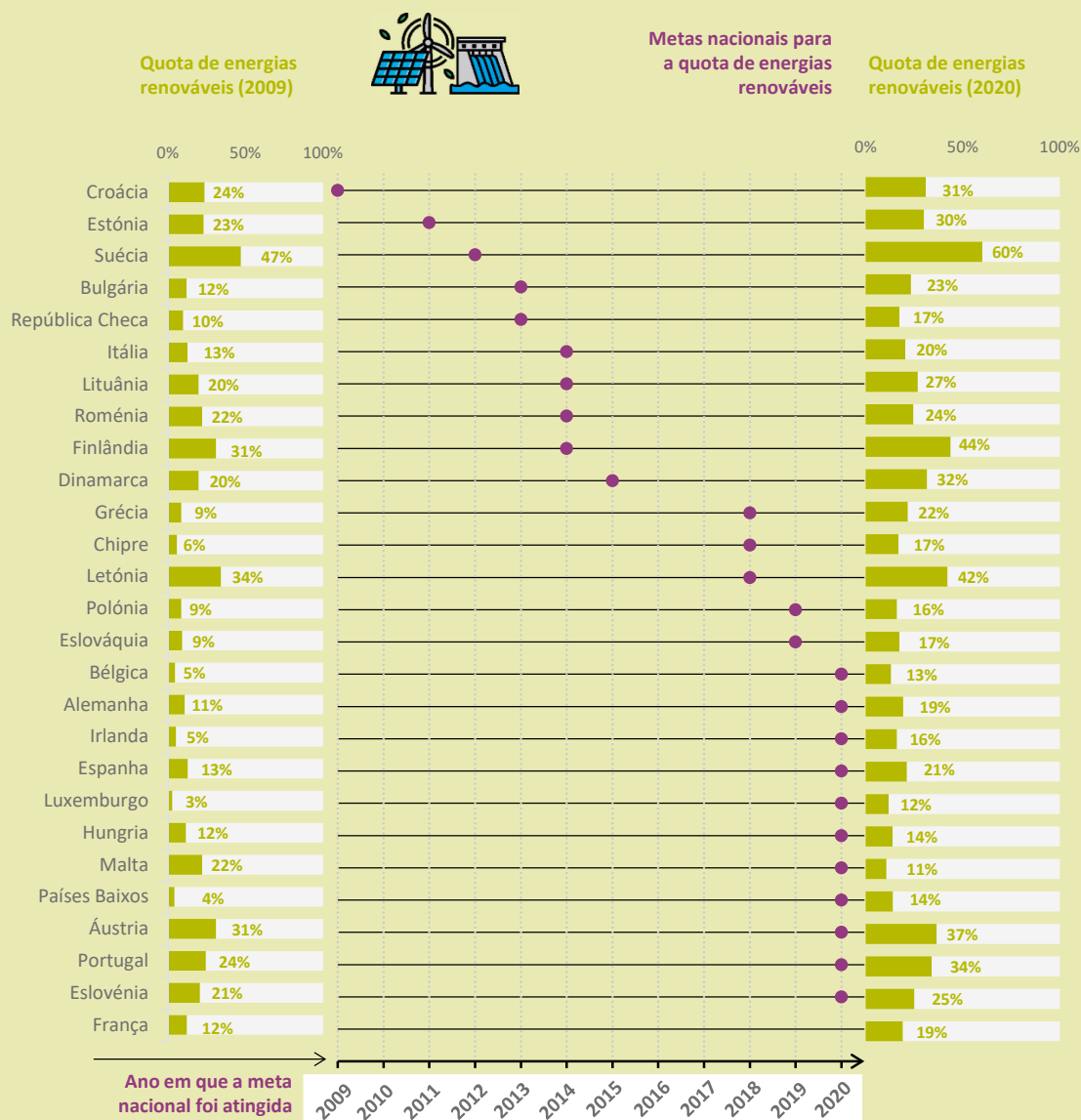
¹² Diretiva 2012/27/UE, artigo 3º.

¹³ Eurostat.

¹⁴ Relatório de 2020 sobre o estado da União da Energia, COM(2020) 950.

EEA Report No 13/2020 – Trends and projections in Europe 2020.

Progressos dos Estados-Membros na concretização das metas nacionais para as energias renováveis



Fonte: TCE, com base em dados do Eurostat.

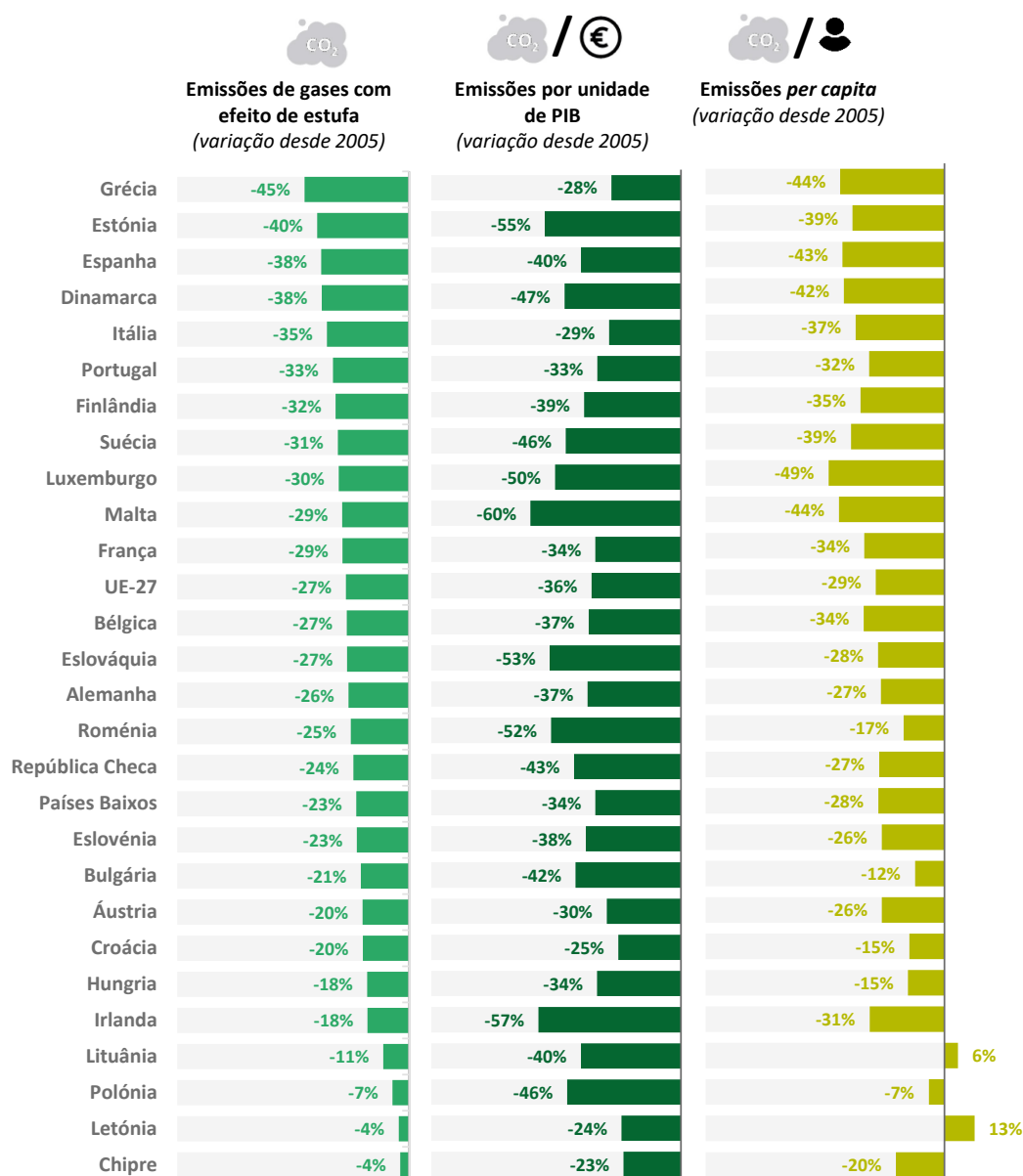
Em 2009, a Croácia já tinha atingido a sua meta de 20% de quota de energias renováveis até 2020, antes da adesão à UE, em 2013.

32 Além da comunicação de informações sobre as emissões de gases com efeito de estufa e a eficiência energética, a Comissão divulga também os dados de indicadores relativos à intensidade das emissões de gases com efeito de estufa, como as emissões por unidade do PIB ou *per capita*.

33 Estes indicadores de intensidade podem ser úteis para avaliar os motores dos progressos na concretização das metas em matéria de clima e energia, em especial quando o PIB não cresce como previsto. Foi o que aconteceu entre 2005 e 2020 devido à crise financeira e à pandemia de COVID-19.

34 A utilização de indicadores de intensidade teria permitido, ao analisar o desempenho dos Estados-Membros na concretização das metas, isolar o efeito das suas políticas e do progresso tecnológico do impacto de outros fatores, como o ciclo económico ou a variação da população. A [figura 7](#) apresenta, para cada Estado-Membro, a evolução das emissões de gases com efeito de estufa totais, por unidade do PIB e *per capita*. Mostra que alguns dos Estados-Membros com melhor desempenho em termos de redução das emissões (primeira coluna da [figura 7](#)) entre 2005 e 2020, como a Grécia e Itália, têm um desempenho inferior ao da maioria dos Estados-Membros quando se consideram as emissões por unidade do PIB (segunda coluna da [figura 7](#)). Se se considerarem as emissões *per capita* (terceira coluna da [figura 7](#)), Estados-Membros como a Roménia ou a Bulgária têm um desempenho inferior. Por outro lado, Estados-Membros como a Irlanda ou Malta têm um desempenho melhor quando se utilizam os indicadores de intensidade das emissões.

Figura 7 – Evolução das emissões de gases com efeito de estufa totais, por unidade do PIB e *per capita* entre 2005 e 2020



Fonte: TCE, com base em dados da Agência Europeia do Ambiente.

35 Porém, o Tribunal constatou que, ao avaliar o desempenho dos Estados-Membros, a Comissão não utilizou as informações existentes sobre os indicadores de intensidade para analisar os fatores dos progressos e recomendar melhorias na ação em matéria de clima e energia.

Há falta de transparência na utilização dos mecanismos de flexibilidade pelos Estados-Membros para atingirem as suas metas de forma eficaz em termos de custos

36 Algumas metas nacionais eram vinculativas, enquanto outras não o eram:

- o das duas metas secundárias relativas aos gases com efeito de estufa, a que se insere no âmbito da Decisão Partilha de Esforços (ver ponto **03**) foi desagregada em metas nacionais vinculativas, ao contrário da outra (para os setores abrangidos pelo CELE), uma vez que o CELE oferece aos operadores económicos um mercado à escala da UE;
- o a meta relativa à quota de energias renováveis traduziu-se em objetivos nacionais vinculativos;
- o a meta relativa à eficiência energética traduziu-se em objetivos nacionais indicativos (ou seja, não vinculativos).

37 Se os objetivos vinculativos não forem atingidos, a Comissão pode dar início a ações corretivas e, se necessário, dar-lhes sequência através de processos por infração que podem levar o Tribunal de Justiça Europeu a sancionar um Estado-Membro por esse facto. Os objetivos nacionais vinculativos tendem também a aumentar o empenho dos Estados-Membros, proporcionar certeza aos investidores e fomentar o desenvolvimento contínuo de tecnologias¹⁵. Em contrapartida, não é possível forçar o cumprimento das metas indicativas, embora estas possam incentivar os progressos, servir de base de referência entre Estados-Membros e facilitar a definição de objetivos mais ambiciosos. A experiência adquirida com as metas para 2020 mostra que a meta de eficiência energética, que não foi desagregada em metas nacionais vinculativas, foi a mais difícil de alcançar (ver ponto **26**).

38 No âmbito do quadro legislativo para a concretização das metas de 2030 (ver ponto **05**), só existem metas nacionais vinculativas para as emissões de gases com efeito de estufa abrangidas pelo Regulamento Partilha de Esforços. As metas nacionais para 2030 relativas à eficiência energética e à quota de energias renováveis são ambas indicativas para os Estados-Membros, uma abordagem que foi confirmada na proposta do pacote Objetivo 55.

¹⁵ Diretiva 2009/28/CE, considerando 13.

39 A legislação prevê igualmente que os Estados-Membros podem utilizar certos "mecanismos de flexibilidade" para atingir os objetivos nacionais quando estes são vinculativos. Tratava-se de "melhorar a relação custo/eficácia global do compromisso total da Comunidade"¹⁶ e de "criar os meios de reduzir os custos do cumprimento dos objetivos"¹⁷. As secções que se seguem explicam de que forma a utilização de metas vinculativas e dos mecanismos de flexibilidade conexos influenciaram a sua concretização.

Utilização de mecanismos de flexibilidade para as metas de emissões de gases com efeito de estufa

40 Os Estados-Membros podiam utilizar os seguintes mecanismos de flexibilidade para atingir a meta secundária de 2020 relativa às emissões de gases com efeito de estufa abrangidas pela [Decisão Partilha de Esforços](#)¹⁸:

- transferir quantidades superiores à redução necessária num determinado ano para os anos seguintes, até 2020;
- utilizar no ano em curso um máximo de 5 % da dotação de emissões do ano seguinte;
- comprar dotações de emissões a outros Estados-Membros;
- utilizar créditos internacionais, que representam investimentos em projetos que reduziram as emissões em países em desenvolvimento ou noutros países industrializados.

41 Três Estados-Membros (Alemanha, Irlanda e Malta) não atingiram por si mesmos as metas para 2020 relativas aos gases com efeito de estufa, tendo comprado, entre 2013 e 2020, um total de 17 milhões de toneladas de CO₂e em dotações de emissões a outros Estados-Membros que ultrapassaram as suas metas (ver terceiro travessão do ponto **40**). A Irlanda utilizou igualmente créditos internacionais num total de 8,2 milhões de toneladas de CO₂e (ver quarto travessão do ponto **40**). No total, este valor representava 8,4 % das emissões que estes três Estados-Membros conseguiram reduzir com base nas suas próprias ações (299 milhões de toneladas de CO₂e). Um dos cinco Estados-Membros entrevistados, a Suécia, explicou que não vendeu as dotações

¹⁶ Decisão nº 406/2009/CE, considerando 10.

¹⁷ Diretiva 2009/28/CE, considerando 36.

¹⁸ Decisão nº 406/2009/CE, artigos 3º e 5º.

excedentárias a outros Estados-Membros, de modo a melhorar a integridade ambiental do sistema da UE.

42 Os Estados-Membros determinam o preço das dotações de emissões transferidas com base num acordo bilateral, que é mantido confidencial. A título de comparação, aplicando o [preço médio de 39,9 euros por tonelada de CO₂e verificado em 2021](#), o valor dessas aquisições rondaria os 790 milhões de euros.

43 A [Decisão Partilha de Esforços](#) exige que a Comissão aprove medidas para aumentar a transparência dessas transferências. Esta recebe informações dos Estados-Membros sobre a quantidade de emissões transferidas e o preço de cada operação entre Estados-Membros. Publica informações sobre as quantidades transferidas, mas não sobre o seu preço, em conformidade com o [Regulamento de Execução \(UE\) n.º 749/2014 da Comissão](#). A falta de transparência sobre o preço pago pelos Estados-Membros torna difícil aos cidadãos e às partes interessadas saber se os mecanismos de flexibilidade atingem o objetivo pretendido de melhorar a relação custo-eficácia global da concretização das metas (ver ponto [39](#)). Nos termos do Regulamento (UE) 2018/1999, a Comissão terá de publicar o intervalo de preços das transferências a partir de 2023¹⁹, mas não os das transferências individuais.

Utilização de mecanismos de flexibilidade para a meta relativa à quota de energias renováveis

44 Os Estados-Membros podiam utilizar os seguintes mecanismos de flexibilidade para atingir a meta relativa à quota de energias renováveis²⁰:

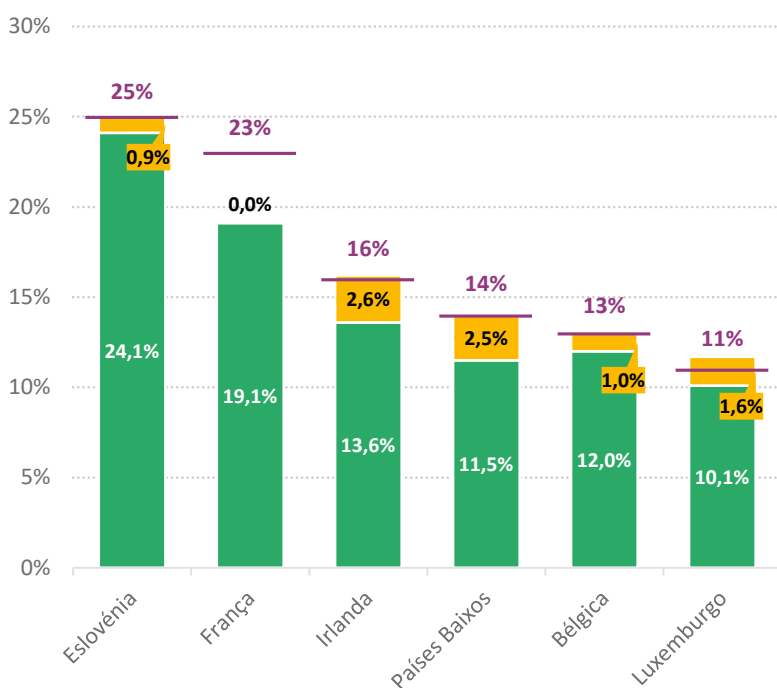
- aquisição de quotas de energia renovável a outros Estados-Membros;
- projetos conjuntos entre Estados-Membros;
- projetos conjuntos entre Estados-Membros e países terceiros;
- regimes de apoio conjuntos para estimular a produção de energias renováveis nos territórios de um ou vários Estados-Membros.

¹⁹ Regulamento (UE) 2018/1999, artigo 26.º, n.º 3, e anexo V, alínea f).

²⁰ Diretiva 2009/28/CE, artigos 6º, 7º, 9º e 11º.

45 Seis Estados-Membros (Bélgica, Irlanda, França, Luxemburgo, Países Baixos e Eslovénia) não atingiram a sua meta para a quota de energias renováveis unicamente com base nas suas próprias ações climáticas, tendo-se visto obrigados a realizar aquisições a outros Estados-Membros que ultrapassaram as suas metas (ver primeiro travessão do ponto 44). Em abril de 2023, França ainda não tinha adquirido as dotações que lhe faltavam para atingir a sua meta. A **figura 8** mostra a que distância estes seis Estados-Membros estavam de atingir as suas metas nacionais antes de recorrerem aos mecanismos de flexibilidade.

Figura 8 – Grau de cumprimento da meta nacional relativa à quota de energias renováveis nos seis Estados-Membros antes da aquisição de dotações



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão Europeia.

46 Estes seis Estados-Membros adquiriram um total de 22 137 mil milhões de GWh de energias renováveis a outros Estados-Membros. A Comissão não torna público o preço de cada operação entre Estados-Membros, o que a Diretiva Energias Renováveis exigia que fizesse de forma agregada²¹. Ao abrigo da revisão de 2018 desta Diretiva²², a Comissão deixou de estar sujeita a este requisito. A falta de transparência sobre o modo como os mecanismos de flexibilidade permitem aos Estados-Membros atingirem as

²¹ Diretiva 2009/28/CE, artigo 6º, nº 2, e artigo 24º, nº 2.

²² Diretiva (UE) 2018/2001.

metas nacionais vinculativas torna difícil aos cidadãos e às partes interessadas saber se estes mecanismos atingem o objetivo pretendido de melhorar a relação custo-eficácia global da concretização das metas (ver ponto 39).

A comparação da redução das emissões de gases com efeito de estufa a nível internacional é favorável à UE, mas nem todas as emissões são tidas em conta

47 A UE comprometeu-se a ser um líder mundial na transição para a neutralidade climática²³, o que implica que a comparação com outros países industrializados em termos de redução das emissões de gases com efeito de estufa deve ser favorável à União. Além disso, a sua comunicação de informações deve incluir todas as emissões, incluindo as provenientes de mercadorias importadas, bem como da aviação e do transporte marítimo internacionais.

48 O Tribunal comparou os progressos da UE na concretização da sua meta em matéria de emissões de gases com efeito de estufa com os de outros países do mundo. Esta é a única das três grandes metas da União para a qual existem dados comparáveis com outros países.

A comparação da redução das emissões de gases com efeito de estufa a nível internacional é favorável à UE

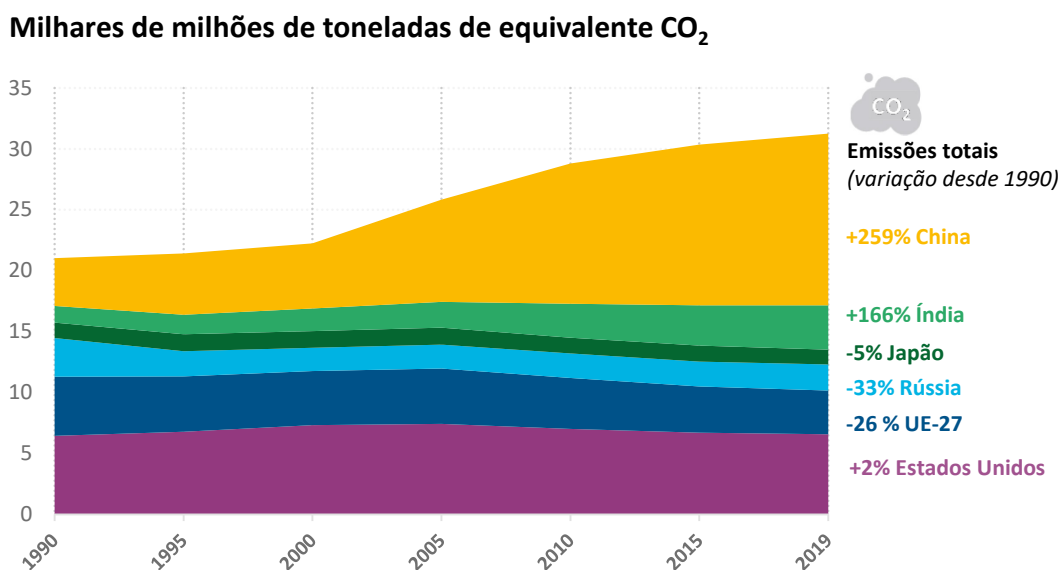
49 Para alcançar a neutralidade climática, a UE pretende dissociar as suas emissões de gases com efeito de estufa e o crescimento económico²⁴, ou seja, reduzir as emissões, mantendo simultaneamente a economia a crescer. Nesta secção, o Tribunal contextualiza o desempenho da União em termos de redução das emissões de gases com efeito de estufa no cenário mundial, comparando-o com outros países industrializados.

²³ COM(2018) 773, *Um Planeta Limpo para Todos –Estratégia a longo prazo da UE para uma economia próspera, moderna, competitiva e com impacto neutro no clima*, p. 4. Regulamento (UE) 2021/1119 que cria o regime para alcançar a neutralidade climática ("*Lei europeia em matéria de clima*"), considerandos 16-17.

²⁴ Pacto Ecológico Europeu, COM(2019) 640, p. 1.

50 A *figura 9* mostra a evolução das emissões de gases com efeito de estufa nas maiores economias industrializadas do mundo, que em conjunto representam mais de 60 % das emissões mundiais. Embora as emissões tenham aumentado 57 % ao nível mundial entre 1990 e 2019, na UE-27 diminuíram 26 %. Assim, no mesmo período, a quota-parte da União nas emissões mundiais reduziu-se de 15,3 % para 7,9 %.

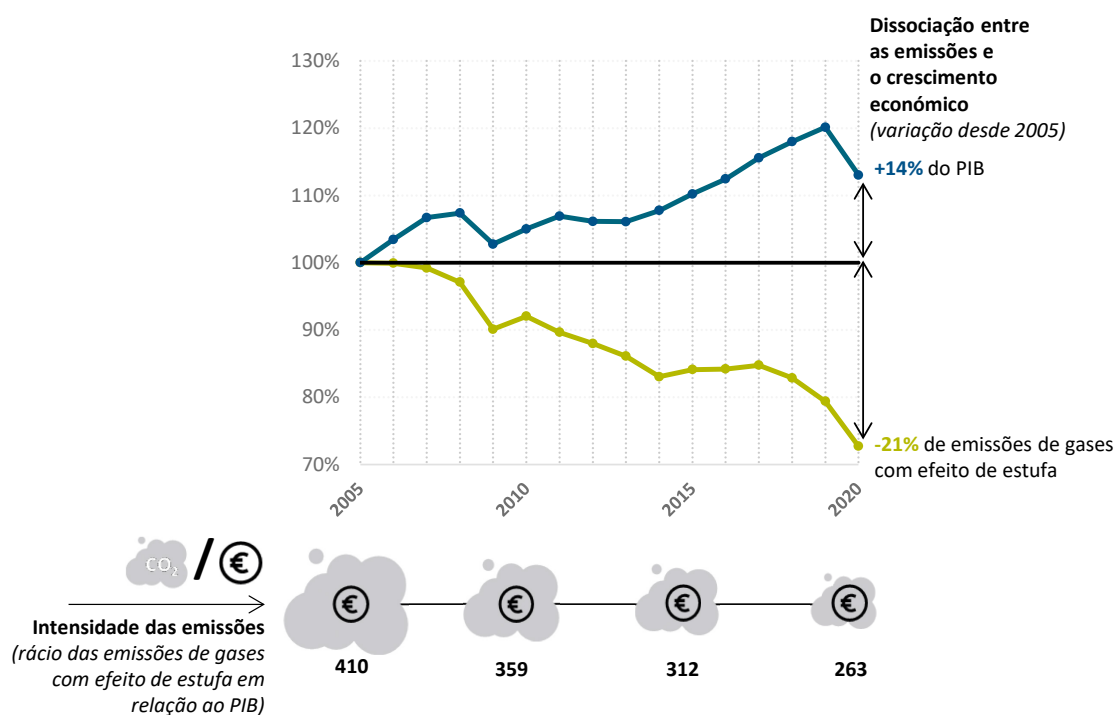
Figura 9 – Evolução das emissões de gases com efeito de estufa no mundo, 1990-2019



Fonte: Estados Unidos, UE, Japão e Rússia – TCE, com base em dados da CQNUAC; Índia e China – PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, *Trends in Global CO₂ and Total Greenhouse Gas Emissions; 2021 Summary Report*.

51 Esta evolução deve-se igualmente ao facto de a UE ter conseguido dissociar as emissões e o crescimento económico, como mostra a *figura 10*.

Figura 10 – Dissociação entre as emissões de gases com efeito de estufa e o crescimento económico

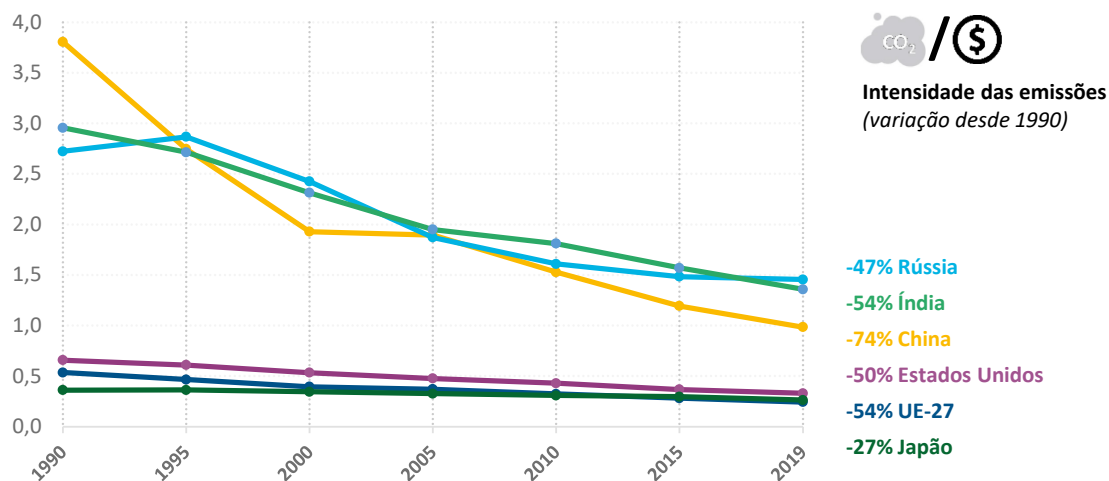


Fonte: TCE, com base em dados da Agência Europeia do Ambiente.

52 A comparação com outras grandes economias também é favorável à UE em termos de intensidade das emissões em relação ao PIB (ou seja, emissões de gases com efeito de estufa divididas pelo PIB), em especial em relação aos Estados Unidos e ao Japão, que partiram de níveis de intensidade de emissões semelhantes em 1990 (ver [figura 11](#)).

Figura 11 – Evolução da intensidade das emissões em relação ao PIB no mundo

Quilogramas de CO₂e em relação ao PIB

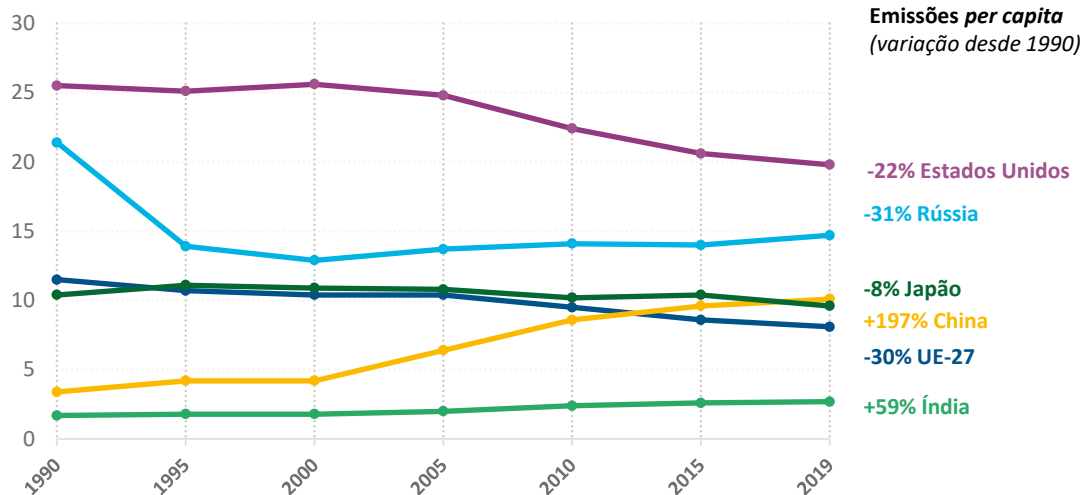


Fonte: TCE, com base em dados da CQNUAC.

53 Como mostra a [figura 12](#), a UE também tem um bom desempenho em termos de intensidade de emissões *per capita* (ou seja, emissões de gases com efeito de estufa *per capita*), em especial em comparação com o Japão, que partiu de um nível de intensidade de emissões semelhante em 1990.

Figura 12 – Evolução da intensidade das emissões *per capita* no mundo

Toneladas de CO₂e *per capita*



Fonte: TCE, com base em dados da CQNUAC.

As emissões de gases com efeito de estufa não incluem as emissões líquidas originadas pelas mercadorias importadas

54 A UE descarbonizou a sua economia mais rapidamente do que outras grandes economias entre 1990 e 2019. No entanto, a comunicação de informações ao nível mundial utiliza atualmente um método "baseado na produção", em que as emissões são contabilizadas quando os produtos são fabricados e as emissões são geradas²⁵. Este método não tem em conta a "fuga de emissões", que se refere a uma situação em que as empresas transferem a produção para outros países, onde, por exemplo, há menos restrições às emissões²⁶.

55 Se a UE utilizasse um método "baseado no consumo", em que as emissões incluem a "fuga de emissões" e são calculadas segundo o local onde os produtos são consumidos e não onde são produzidos, estima-se que as emissões da União seriam cerca de 8 % superiores aos níveis atualmente comunicados²⁷, representando 300 milhões de toneladas de CO₂ adicionais. Esta diferença advém do facto de a UE ser importadora líquida de mercadorias do resto do mundo.

56 Até à data, não existe uma metodologia aplicada internacionalmente para medir a "fuga de emissões" e comunicar informações a este respeito. Uma das cinco autoridades dos Estados-Membros entrevistadas, na Suécia, propôs legislação nacional para que as suas emissões nacionais de gases com efeito de estufa incluíssem também as geradas em países terceiros que fabricam mercadorias importadas para a Suécia (ver [caixa 3](#)).

²⁵ Com base em informações da [CQNUAC](#).

²⁶ Comissão Europeia, [Carbon leakage](#).

²⁷ Estimativa do Centro Comum de Investigação da Comissão e do Eurostat em [Sustainable development in the European Union](#), maio de 2022, p. 342.

Caixa 3

A Suécia propôs uma lei para ter em conta as fugas de emissões quando da comunicação de informações sobre a sua meta nacional de emissões de gases com efeito de estufa

Em abril de 2022, o Governo sueco [propôs](#) que as emissões geradas no estrangeiro relativas às mercadorias importadas fossem incluídas na meta nacional da Suécia em matéria de emissões de gases com efeito de estufa. Segundo a Agência de Proteção do Ambiente da Suécia, cerca de 60 % das emissões totais de gases com efeito de estufa do país têm origem no estrangeiro.

Se o Parlamento aprovar a proposta, a Suécia tornar-se-á o primeiro país do mundo a assumir a responsabilidade pela pegada carbónica dos produtos importados.

57 Em 2021, no âmbito do pacote Objetivo 55, a Comissão propôs a introdução do [Mecanismo de Ajustamento Carbónico Fronteiriço](#)²⁸ em vários setores (por exemplo, ferro e aço, cimento). Será atribuído o mesmo preço ao teor carbónico das mercadorias importadas que às produzidas na UE, exigindo que os importadores de mercadorias fabricadas fora da União comprem certificados deste Mecanismo. Desta forma, a UE começará a compilar dados sobre a "fuga de emissões", o que poderá contribuir para medir as emissões segundo um método "baseado no consumo".

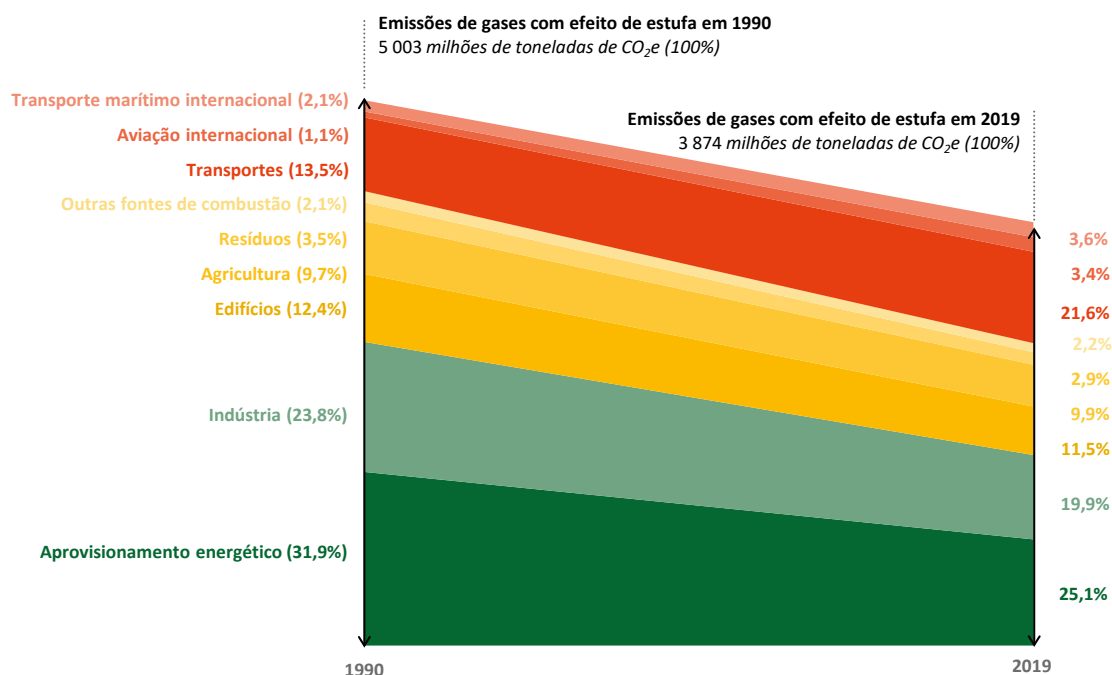
As emissões de gases com efeito de estufa não incluem as emissões originadas pela aviação e pelo transporte marítimo internacionais

58 Atualmente, e até que seja acordada uma solução a nível global sob a égide da Organização da Aviação Civil Internacional, as informações comunicadas ao nível mundial também não incluem as emissões originadas pela aviação e pelo transporte marítimo internacionais²⁹. Na UE, em 2019, estes setores geraram respetivamente 3,4 % e 3,6 % das emissões totais de gases com efeito de estufa, sendo os dois setores em que as emissões mais aumentaram entre 1990 e 2019 (ver [figura 13](#)). A título de exemplo, as emissões originadas pela aviação internacional aumentaram 146 %, ao passo que as emissões totais da União diminuíram 26 % (ver [figura 15](#)).

²⁸ Proposta de Regulamento que cria um mecanismo de ajustamento carbónico fronteiriço, COM(2021) 564.

²⁹ Comissão Europeia, *Reducing emissions from aviation*.

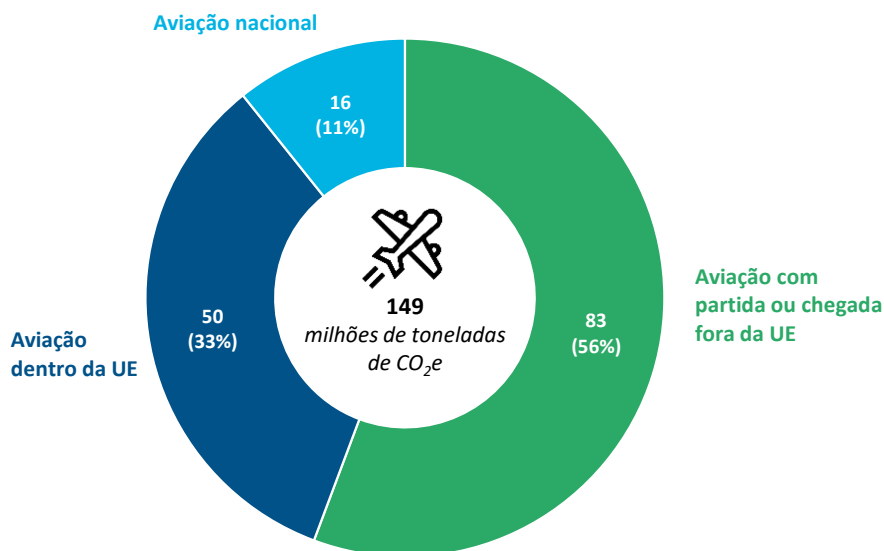
Figura 13 – Emissões de gases com efeito de estufa na UE por setor, 1990-2019



Fonte: TCE, com base no inventário das emissões de gases com efeito de estufa de 2022 publicado pela Agência Europeia do Ambiente.

59 Embora as emissões de gases com efeito de estufa originadas pela aviação nacional (ou seja, pelos voos dentro de um Estado-Membro) tenham sido incluídas na meta de emissões da UE para 2020, foram excluídas as originadas pela aviação internacional (tanto pelos voos dentro da União como pelos com partida ou chegada fora da União). Estas últimas representam quase 90 % das emissões do setor da aviação (ver [figura 14](#)).

Figura 14 – Desagregação das emissões de gases com efeito de estufa no setor da aviação



Fonte: TCE, com base em dados da Agência Europeia do Ambiente.

60 Em 2021, a UE deu um primeiro passo para ter em conta as emissões de gases com efeito de estufa originadas pela aviação e pelo transporte marítimo internacionais, tendo incluído as emissões respeitantes a deslocações aéreas e marítimas dentro da UE na meta da União para 2030 (-55 %). As emissões de ambos os setores relativas a deslocações com partida ou chegada fora da UE ainda não são abrangidas por esta meta. No setor da aviação, estas representam 56 % do total (ver [figura 14](#)).

A Comissão tem uma boa visão global do contributo setorial para as metas, mas não tem informações fundamentais sobre a relação custo-eficácia da concretização das mesmas

61 Para que a UE possa retirar ensinamentos da concretização das metas em matéria de clima e energia para 2020, a Comissão deve, baseando-se nos contributos dos Estados-Membros e a partir das informações comunicadas ao abrigo da legislação aplicável³⁰, assinalar os setores e as políticas que conseguiram alcançá-las. Deve ser dada especial atenção à identificação de políticas que permitam à União atingir as suas metas de forma eficaz em termos de custos³¹. Com base nesta avaliação, a Comissão deve tomar iniciativas para facilitar a concretização das metas para 2030, mais ambiciosas.

A Comissão assinalou os setores que contribuem positivamente para as metas

62 A Comissão tem uma boa visão global da forma como os diferentes setores contribuem para as três grandes metas, através de um sistema de comunicação de informações gerido pelo Eurostat e pela AEA que se baseia em dados dos Estados-Membros. A [figura 15](#) mostra a evolução das emissões de gases com efeito de estufa por setor na UE de 1990 a 2019, ano anterior à pandemia de COVID-19.

³⁰ Regulamento (UE) 2021/1119 ([Lei Europeia em matéria de clima](#)), considerando 36 e artigo 6.º.

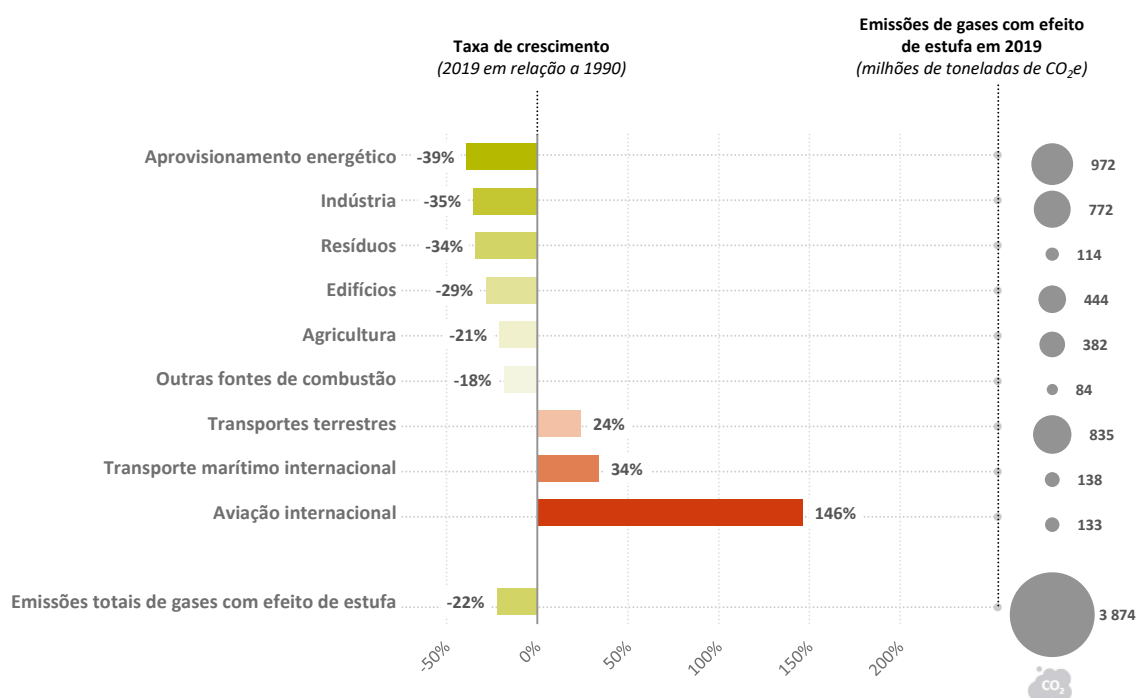
[Regulamento \(UE\) 2018/1999](#) relativo à Governança da União da Energia e Ação Climática), artigos 18º a 21º e 29º a 32º.

[Regulamento \(UE\) n.º 525/2013](#) relativo à criação de um mecanismo de monitorização e de comunicação de informações sobre emissões de gases com efeito de estufa e de comunicação a nível nacional e da União de outras informações relevantes no que se refere às alterações climáticas.

³¹ Regulamento (UE) 2021/1119 ([Lei Europeia em matéria de clima](#)), considerando 4. Comunicação da Comissão, "[Objetivo 55: alcançar a meta climática da UE para 2030 rumo à neutralidade climática](#)", COM (2021) 550 final, p. 2.

Impact assessment – Document accompanying the Package of Implementation measures for the EU's objectives on climate change and renewable energy for 2020, SEC(2008) 85, p. 3

Figura 15 – Evolução das emissões de gases com efeito de estufa na UE por setor, 1990-2019

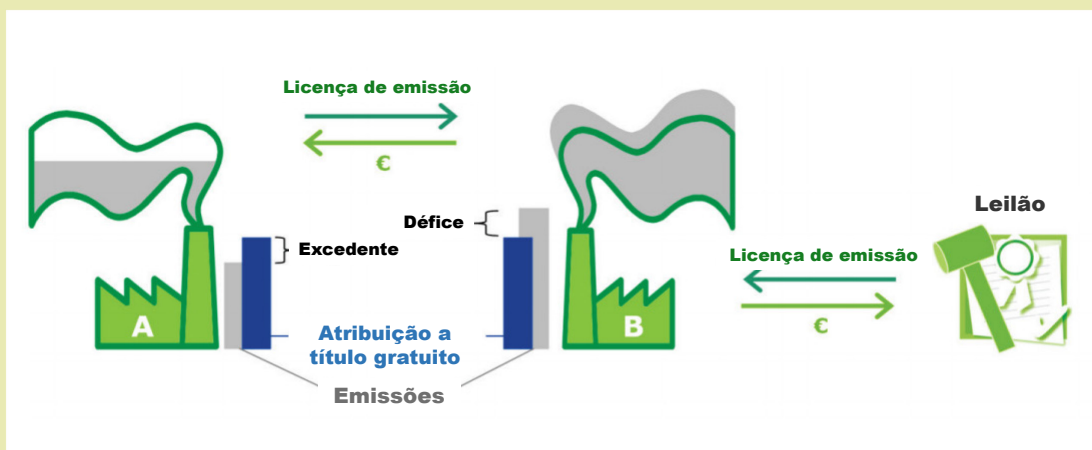


Fonte: TCE, com base em dados da Agência Europeia do Ambiente.

63 A redução global das emissões de gases com efeito de estufa da UE foi principalmente impulsionada pelos setores abrangidos pelo CELE, ou seja, o aprovisionamento energético e a indústria. Nem todas as emissões do setor industrial estão incluídas neste Sistema, que abrange principalmente as indústrias pesadas (por exemplo, ferro e aço, cimento, produtos químicos). A **caixa 4** explica o funcionamento do CELE e de que forma contribui para a redução das emissões.

Caixa 4 – Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da UE (CELE)

O CELE funciona como um sistema de "limitação e comércio" de emissões, no qual os operadores (cerca de 10 000 centrais elétricas e fábricas) devem devolver uma licença de emissão por cada tonelada de gás com efeito de estufa que emitem. Estes operadores podem receber licenças de emissão a título gratuito ou obtê-las através de leilões. Todos os anos, o número total de licenças disponíveis é reduzido, proporcionando um "limite máximo".



Fonte: TCE, adaptado de *EU ETS Handbook*, 2015, da Comissão Europeia.

No seu anterior [Relatório Especial 18/2020](#), o Tribunal constatou que, ao exigir que os operadores paguem as suas licenças de emissão através de leilões, o CELE respeita o princípio do "poluidor-pagador" e proporciona um incentivo para que estes reduzam as emissões.

64 Os outros setores não abrangidos pelo CELE contribuíram menos para a redução global das emissões de gases com efeito de estufa ou aumentaram mesmo as suas emissões. Em especial, entre 1990 e 2019, as emissões aumentaram significativamente nos transportes terrestres (24 %), no transporte marítimo internacional (34 %) e na aviação internacional (146 %). Estes três setores, que respondiam por 16,6 % das emissões da UE em 1990, representavam 28,5 % em 2019 (ver [figura 13](#)).

65 Tirando proveito do êxito do CELE, a Comissão propôs reforçá-lo no [pacote Objetivo 55](#). Nos termos da proposta, este Sistema será alargado de modo a incluir o transporte marítimo e será criado um CELE paralelo para o transporte rodoviário e os edifícios.

A Comissão e os Estados-Membros têm poucas informações sobre os custos e os efeitos das ações que visam atingir as metas fixadas

66 Para que as políticas da UE lhe permitam atingir as suas metas de forma eficaz em termos de custos, é necessária uma visão global dos custos e efeitos das políticas executadas (em termos de redução das emissões de gases com efeito de estufa). As subsecções que se seguem descrevem as informações disponíveis sobre o financiamento da UE, nacional e privado respeitante às metas para 2020 e 2030.

Metas para 2020

67 No que diz respeito ao **financiamento da UE**, o Tribunal comunicou num relatório especial anterior³² que a Comissão sobreavaliou as despesas orçamentais relacionadas com o clima: estimou-as em 20 %, enquanto a auditoria do Tribunal determinou que o valor era de cerca de 13 %. Além disso, em relatórios especiais anteriores, o TCE observou que, de um modo geral, a Comissão não dispõe de informações sobre o contributo de cada programa de despesas da UE para as metas da União em matéria de clima e energia³³.

68 No que diz respeito aos **financiamentos nacionais**, o Tribunal constatou que a Comissão tem poucas informações sobre as políticas com que os Estados-Membros visam atingir as suas metas climáticas. A Comissão obtém estas informações através das informações comunicadas na [base de dados da AEA sobre políticas e medidas em matéria de gases com efeito de estufa na Europa](#). Desde 2015, os Estados-Membros têm de apresentar relatórios bienais sobre as políticas e medidas nacionais nesta matéria, seguindo um modelo pormenorizado estabelecido pela Comissão³⁴ (ver [anexo V](#)) em

³² Relatório Especial 09/2022 do TCE.

³³ Relatório Especial 21/2012 do TCE, recomendação 2.
 Relatório Especial 06/2014 do TCE, ponto 54 e recomendação 1.
 Relatório Especial 05/2018 do TCE, ponto 91 e recomendação 4.
 Relatório Especial 08/2019 do TCE, ponto 89 e recomendação 6.
 Relatório Especial 18/2019 do TCE, pontos 59 a 65 e recomendação 2.
 Relatório Especial 11/2020 do TCE, recomendação 1, alínea b), ponto 93 e recomendação 3.
 Relatório Especial 16/2021 do TCE, recomendação 1, ponto 95 e recomendação 3.
 Relatório Especial 02/2022 do TCE, pontos 107 a 120 e 137 a 139.

³⁴ Regulamento de Execução (UE) n.º 749/2014 relativo à estrutura, ao modelo, ao processo de apresentação e à análise das informações comunicadas pelos Estados-Membros, artigo 22.º e anexo XI.

que incluem dados fundamentais (sempre que disponíveis) sobre os custos previstos e efetivos e as reduções das emissões de gases com efeito de estufa.

69 O Tribunal analisou a referida base de dados em outubro de 2022 e constatou que:

- o os Estados-Membros comunicaram 2 053 políticas e medidas, das quais 1 391 (68 %) tinham sido executadas;
- o apenas existiam dados sobre os custos de seis políticas e medidas e sobre os efeitos em termos de redução das emissões de 474 políticas e medidas (34 % das 1 391 que tinham sido executadas).

70 De acordo com o [relatório da AEA de 2021](#), o nível de informações quantitativas comunicadas é baixo, pois os Estados-Membros não utilizam estratégias e metodologias de avaliação comuns, têm dificuldade em separar os efeitos de cada política e só raramente estão interessados em comunicar os efeitos reais das ações anteriores. Os cinco Estados-Membros entrevistados explicaram que não conseguiam apresentar todos os dados solicitados, que consideravam demasiado pormenorizados, e que, por vezes, a tarefa se sobrepunha a outros pedidos, como a comunicação de informações ao abrigo de diretivas específicas e o envio de estatísticas ao Eurostat e à CQNUAC. De acordo com o relatório referido, o facto de as [orientações da AEA para a comunicação de informações sobre as políticas e medidas em matéria de gases com efeito de estufa](#) não incluírem métodos de avaliação dos custos e efeitos das políticas e medidas comunicadas é outro fator que explica as reduzidas informações.

71 Desde 2018, a Comissão elaborou orientações para dar resposta a este problema³⁵. Contudo, informou o Tribunal de que, na prática, os Estados-Membros consideram que a comunicação de informações sobre os custos e efeitos é voluntária e que não concordam em torná-la obrigatória.

72 A pedido do Tribunal, quatro das cinco autoridades dos Estados Membros entrevistadas (Alemanha, Itália, Polónia e Suécia) facultaram dados sobre os custos e efeitos reais das políticas em vigor para atingir as metas de 2020, o que mostra que os Estados-Membros dispõem de alguns dados a este respeito. Porém, os Estados-Membros só conseguiram apresentar dados relativos a um terço das reduções de emissões de gases com efeito de estufa alcançadas até 2020. A Irlanda não dispunha de dados sobre os custos e efeitos das políticas que tinha executado para atingir as metas de 2020.

³⁵ [Overview of policy evaluation guidelines](#).

73 No que diz respeito ao **financiamento privado**, nem a Comissão nem as autoridades entrevistadas nos cinco Estados-Membros conseguiram facultar dados sobre o montante dos fundos privados mobilizados para atingir as metas de 2020. Também não conseguiram estimar a redução de emissões de gases com efeito de estufa alcançada através de ações privadas.

Metas para 2030

74 A necessidade de melhor estimar e acompanhar os custos e os efeitos das políticas para alcançar as metas para 2030, mais ambiciosas, refletiu-se nos planos nacionais em matéria de energia e clima (PNEC), que os Estados-Membros deviam apresentar em 2019/2020 (ver ponto **09**). Ao definir as políticas a executar entre 2021 e 2030 para atingir as metas, os Estados-Membros tiveram de incluir informações sobre os custos e efeitos delas esperados de forma muito mais pormenorizada do que no período anterior³⁶, nomeadamente:

- o as **metas nacionais previstas**;
- o o **défi ce de investimento** que é necessário corrigir para atingir as metas nacionais;
- o a **fonte e o montante de financiamento** necessários para colmatar os défi ces de investimento, servir de orientação aos intervenientes no mercado e mobilizar investimentos privados;
- o as **principais políticas e medidas** que visam corrigir os défi ces de investimento não cobertos pelo setor privado, especificando o seu calendário indicativo e o contributo esperado para a redução das emissões de gases com efeito de estufa.

75 No que diz respeito às **metas nacionais previstas**, quantificadas pelos Estados-Membros nos PNEC, a Comissão concluiu que a ambição cumulativa dos 27 Estados-Membros era suficiente para atingir as metas da UE em matéria de emissões de gases com efeito de estufa e de quota de energias renováveis. Ao mesmo tempo, a Comissão concluiu que os 27 Estados-Membros demonstraram uma ambição coletiva insuficiente em relação à meta de eficiência energética para 2030: a ambição corresponde a uma

³⁶ Regulamento (UE) 2018/1999 relativo à Governação da União da Energia e Ação Climática, artigos 9º e 17º.

Comunicação da Comissão, "Juntos para concretizar a União da Energia e a Ação Climática – Definindo os alicerces da transição bem sucedida para energias limpas", COM(2019) 285 final, pp. 7 a 12.

redução de 29,7 % no consumo de energia primária, 2,8 pontos percentuais abaixo da meta da UE para 2030, que é de 32,5 %³⁷.

76 No que diz respeito aos **défices de investimento**, o Tribunal salientou, no seu anterior relatório sobre o financiamento sustentável³⁸, que as informações sobre as necessidades de investimento estavam incompletas, eram incoerentes e apresentavam grandes disparidades. Nos cinco PNEC analisados, o Tribunal constatou que existia apenas uma estimativa geral do investimento necessário para atingir as metas de 2030 e, na melhor das hipóteses, uma desagregação do investimento necessário por setor económico. Os PNEC não especificaram a forma de cálculo destas estimativas, o que impossibilita a avaliação da sua fiabilidade.

77 Os cinco PNEC examinados não indicaram nem a **fonte nem o montante de financiamento** necessários para colmatar os défices de investimento. Por conseguinte, não é claro em que medida as políticas existentes podem satisfazer estas necessidades nem que montante de investimento privado mobilizar.

78 No que diz respeito às **principais políticas e medidas** introduzidas para atingir as metas de 2030, o Tribunal constatou que os cinco PNEC analisados apresentavam diferentes graus de pormenor. Na maioria dos casos, não especificavam o calendário indicativo e as reduções previstas nas emissões de gases com efeito de estufa.

79 Em 15 de dezembro de 2022, a Comissão emitiu orientações a seguir pelos Estados-Membros ao atualizarem os seus PNEC³⁹, corrigindo estas insuficiências. Estas orientações incentivam os Estados-Membros a prestarem apresentarem informações estruturadas sobre os investimentos previstos e o seu financiamento, tanto por fontes públicas como privadas. No entanto, as orientações não são obrigatórias para os Estados-Membros, o que acarreta o risco de os seus planos continuarem a apresentar poucas informações.

³⁷ Comunicação da Comissão, "[Avaliação a nível da UE dos planos nacionais em matéria de energia e clima](#)", COM(2020) 564.

³⁸ [Relatório Especial 22/2021](#) do TCE, *Financiamento sustentável: é necessária uma ação mais coerente da UE a fim de reorientar o financiamento para o investimento sustentável*, ponto 73.

³⁹ "[Comunicação da Comissão relativa às orientações destinadas aos Estados-Membros sobre a atualização dos planos nacionais em matéria de energia e clima para 2021-2030](#)", C(2022) 9264.

80 Até 15 de março de 2023, os Estados-Membros tinham de apresentar pela primeira vez um relatório sobre a execução dos PNEC, com base num regulamento de execução da Comissão⁴⁰ de 25 de novembro de 2022. No seu [sítio Web](#), a Comissão publica a situação em que se encontram os relatórios dos Estados-Membros. O referido Regulamento de Execução obriga estes últimos a dar informações sobre os custos e os efeitos realizados das políticas executadas, mas partes dessas informações continuam a ser de comunicação voluntária. Esta situação pode levar a que os Estados-Membros apresentem poucas informações, como acontece em relação à base de dados da AEA (ver ponto [69](#)).

Até à data, há poucas indicações de que as metas mais ambiciosas da UE se traduzirão em ações suficientes

81 A Comissão observou que os PNEC não são suficientemente ambiciosos para atingir a meta de eficiência energética para 2030 (ponto [75](#)) e que o seu nível de pormenor não permite avaliar se representam uma base sólida para alcançar as metas de 2030 (ver [anexo IV](#)). Além disso, o Tribunal constatou que os PNEC apenas dão informações vagas sobre os défices de investimento e as fontes de financiamento que os irão colmatar (ver pontos [74](#) e [75](#)). No seu [Relatório Especial 22/2021](#) sobre o financiamento sustentável, o TCE conclui que é necessária mais ação da UE a fim de reorientar o financiamento público e privado para investimentos sustentáveis.

82 No contexto do [pacote Objetivo 55](#), de 2021, e da proposta relativa ao [plano REPowerEU](#), de 2022, a Comissão propõe subir ainda mais o nível das metas para 2030 (ver pontos [06](#) e [07](#)). No [Parecer 04/2022 do Tribunal](#) sobre a proposta do plano REPowerEU, surgiu novamente a questão da eventual falta de financiamento, observando-se que não era claro se os fundos disponíveis seriam proporcionais aos objetivos ambiciosos do REPowerEU e às correspondentes necessidades de investimento.

83 O Tribunal constatou igualmente que a [avaliação de impacto subjacente ao pacote Objetivo 55](#) implicou vários pressupostos relativamente aos Estados-Membros, tais como a execução na totalidade das políticas existentes e a plena realização dos efeitos esperados das políticas existentes. Esta avaliação apontou também para a necessidade

⁴⁰ [Regulamento de Execução \(UE\) 2022/2299 da Comissão](#) que estabelece normas de execução do Regulamento (UE) 2018/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho no respeitante à estrutura, ao formato, aos pormenores técnicos e ao processo aplicáveis aos relatórios nacionais integrados de progresso em matéria de energia e de clima, artigo 7.º e anexo IX.

de mais progressos tecnológicos no domínio da energia e dos transportes, designadamente em relação à eletrificação rápida e à captura e armazenamento de CO₂. As provas de auditoria dos relatórios anteriores do Tribunal mostram que, muitas vezes, estes pressupostos não se concretizam totalmente como previsto⁴¹.

84 Além disso, as análises de cenários subjacentes à avaliação de impacto não tiveram suficientemente em conta problemas conhecidos, como a dependência energética da Rússia⁴² ou a projetada diminuição da disponibilidade de matérias-primas de importância crítica⁴³. Nos cenários modelizados, estas são essenciais para o desenvolvimento tecnológico nos domínios das energias renováveis, das baterias e da eletrificação.

85 Por último, os dados mais recentes sobre as emissões de gases com efeito de estufa, a quota de energias renováveis e a eficiência energética em 2021 (ver pontos **23** a **26**) indicam um pronunciado efeito de ricochete após a pandemia de COVID-19, o que representa um obstáculo adicional para se alcançar as metas revistas de 2030.

⁴¹ Relatório Especial 06/2014 do TCE, ponto 53.
Relatório Especial 24/2018 do TCE, pontos 108 e 112.
Relatório Especial 08/2019 do TCE, ponto 80.
Relatório Especial 18/2019 do TCE, ponto 75.
Relatório Especial 11/2020 do TCE, ponto 93.
Relatório Especial 05/2021 do TCE, pontos 71 a 74.
Relatório Especial 16/2021 do TCE, ponto 95.
Relatório Especial 02/2022 do TCE, pontos 137 a 139.

⁴² Comunicação da Comissão, "Estratégia europeia de segurança energética", COM(2014) 330.

⁴³ Análises do sistema de informações sobre matérias-primas do Centro Comum de Investigação (JRC) [em inglês].

Conclusões e recomendações

86 O Tribunal constatou que **a UE atingiu as três grandes metas em matéria de clima e energia** (emissões de gases com efeito de estufa, quota de energias renováveis e eficiência energética) para 2020. Contudo, este feito deveu-se igualmente ao contributo de fatores externos, como a pandemia de COVID-19 e flutuações inesperadas do PIB. A Comissão apenas tem uma **visão parcial sobre as ações que contribuiram positivamente para as metas**. As metas de 2030 são mais ambiciosas do que as de 2020, e o Tribunal constatou que, até ao momento, há **poucas indicações de que esta ambição se traduzirá em ações suficientes**.

87 A Comissão acompanhou os progressos da UE na concretização das suas **grandes metas**, mas não avaliou em que medida resultaram das políticas e não de fatores externos, como a crise financeira em 2009 e o contributo exato da pandemia de COVID-19 em 2020. O Tribunal constatou que as metas relativas às emissões de gases com efeito de estufa e à quota de energias renováveis teriam provavelmente sido atingidas sem o declínio económico causado pela COVID-19, mas que a pandemia desempenhou um papel significativo na concretização da meta de eficiência energética (pontos [19](#) a [26](#)).

88 A UE desagregou as metas da UE para 2020 em **metas nacionais**. Embora a maioria dos Estados-Membros tenha concretizado os contributos previstos, alguns não os atingiram.

- Sete Estados-Membros não atingiram as metas indicativas relativas à eficiência energética (ponto [26](#)).
- Três Estados-Membros não atingiram as suas metas vinculativas para os gases com efeito de estufa unicamente com base nas suas próprias ações climáticas e tiveram de comprar licenças de emissão a outros Estados-Membros que ultrapassaram as suas metas ou de recorrer a créditos internacionais (pontos [41](#) a [44](#)).
- Seis Estados-Membros não atingiram as suas metas vinculativas para a quota de energias renováveis unicamente com base nas suas próprias ações climáticas, tendo precisado de adquirir quotas a outros Estados-Membros que ultrapassaram as suas metas. A exceção foi França, que até abril de 2023 não tinha adquirido as dotações que lhe faltavam para atingir a sua meta (pontos [45](#) a [47](#)).

89 A Comissão publica informações sobre as quantidades de emissões de gases com efeito de estufa ou as quotas de energias renováveis transferidas entre Estados-Membros, mas não sobre o seu preço. Esta falta de transparência sobre o modo como os mecanismos de flexibilidade permitem aos Estados-Membros atingirem as metas nacionais vinculativas torna difícil aos cidadãos e às partes interessadas saber se a UE atinge as suas metas globais de forma eficaz em termos de custos (pontos **40** a **47**).

90 Outro fator importante que acresce às ações dos Estados-Membros e influenciou a realização das metas nacionais foi o facto de o PIB de vários Estados-Membros não ter crescido como esperado, sobretudo devido à crise financeira de 2009. Alguns Estados-Membros atingiram as suas metas poucos anos após terem sido fixadas. Os indicadores de intensidade teriam sido úteis para avaliar os motores dos progressos na concretização das metas em matéria de clima e energia, em especial quando o PIB não cresce como previsto. Porém, o Tribunal constatou que, ao avaliar o desempenho dos Estados-Membros, a Comissão não utilizou as informações existentes sobre os indicadores de intensidade para analisar os fatores dos progressos e recomendar melhorias na ação em matéria de clima e energia (pontos **27** a **35**).

Recomendação 1 – Tornar mais transparente o desempenho das ações da UE e dos Estados-Membros em matéria de clima e energia

A Comissão deve aumentar a transparência da comunicação de informações sobre o desempenho da ação em matéria de clima e energia pela UE e pelos Estados-Membros. Para o efeito, deve:

- a) utilizar as informações disponíveis sobre as emissões de gases com efeito de estufa por unidade de PIB e *per capita* para avaliar os fatores dos progressos dos Estados-Membros e colaborar com estes, se necessário, com vista a melhorar o desempenho das suas ações em matéria de clima e energia;

Prazo de execução: dezembro de 2024

- b) avaliar os progressos da UE e dos Estados-Membros na concretização das metas e comunicar informações a esse respeito, isolando o efeito das políticas em vigor do impacto de outros fatores;

Prazo de execução: março de 2026

- c) aplicar medidas que aumentem a transparência quanto ao preço das emissões de gases com efeito de estufa e de cada transferência de quotas de energias renováveis.

Prazo de execução: dezembro de 2024

91 A UE comprometeu-se a ser um **líder mundial** na transição para a neutralidade climática. O Tribunal constatou que a comparação da redução das emissões de gases com efeito de estufa com outros países industrializados é favorável à União, mas que as emissões originadas pelo comércio não são tidas em conta. Se estas últimas fossem incluídas, as emissões da UE aumentariam cerca de 8 %. Acresce que a Comissão também não inclui todas as emissões originadas pela aviação e pelo transporte marítimo internacionais (respetivamente 3,4 % e 3,6 %) na sua meta a este respeito, apenas considerando atualmente as provenientes da aviação e do transporte marítimo dentro da União (pontos **49** a **60**).

Recomendação 2 – Ter em conta todas as emissões de gases com efeito de estufa causadas pela UE

A Comissão deve ter em conta todas as emissões de gases com efeito de estufa causadas pela UE. Para o efeito, deve:

- a) avaliar a possibilidade de utilizar os dados que irá recolher através do Mecanismo de Ajustamento Carbónico Fronteiriço para comunicar mais informações sobre os progressos da União na concretização da meta de redução das emissões de gases com efeito de estufa da UE para 2030, apresentando dados sobre as emissões associadas às mercadorias importadas para a União;
- b) avaliar a viabilidade de incluir a quota-parte da UE nas emissões originadas pela aviação e pelo transporte marítimo internacionais na sua meta de neutralidade climática para 2050.

Prazo de execução: dezembro de 2026

92 A Comissão tem apenas uma visão parcial sobre as ações que contribuíram positivamente para as metas de 2020 e 2030. Observou quais os setores que deram o seu contributo (a saber, os abrangidos pelo Sistema de Comércio de Licenças de Emissão) e apresentou em seguida, no pacote Objetivo 55, propostas para reforçar este Sistema (pontos **61** a **65**).

93 Desde 2015, os Estados-Membros prestam mais informações à Comissão sobre as políticas que têm em vigor para atingir as metas, primeiro através da base de dados da Agência Europeia do Ambiente (metas para 2020) e, mais tarde, também através dos planos nacionais em matéria de energia e clima (metas para 2030). Não obstante, a Comissão continua a ter poucas informações sobre os custos e os efeitos das ações (pontos **66** a **80**).

94 Em relação ao futuro e às **metas para 2030**, uma questão especialmente preocupante é as estimativas de 2016 sobre as necessidades de financiamento em toda a UE não terem sido seguidas de avaliações semelhantes ao nível dos Estados-Membros, nos planos nacionais em matéria de energia e clima, nem de uma análise das fontes de financiamento necessárias para colmatar os défices. Por conseguinte, não há indicações de que venham a ser disponibilizados fundos suficientes para atingir as metas de 2030, em especial proveniente do setor privado. A Comissão informou igualmente que falta ambição coletiva aos Estados-Membros para atingirem a meta de eficiência energética para 2030, que já se tinha revelado a mais difícil de alcançar até 2020 (ver pontos **66** a **80**).

95 Nas propostas relativas ao pacote Objetivo 55, de 2021, e ao plano REPowerEU, de 2022, a Comissão propôs subir ainda mais o nível das metas para 2030, o que colocará mais pressão sobre o nível de financiamento necessário e sobre a ambição coletiva dos Estados-Membros. Esta última pode revelar-se particularmente difícil de alcançar (ver pontos **81** a **85**), num contexto em que:

- o a avaliação de impacto do pacote Objetivo 55 implicou vários pressupostos relativamente aos progressos alcançados pelos Estados-Membros (por exemplo, a execução integral das políticas existentes) que, como demonstrado pelas provas de auditoria dos relatórios anteriores, muitas vezes não se concretizam totalmente como previsto;
- o as análises de cenários anteriores a 2021 subjacentes à avaliação de impacto não tiveram suficientemente em conta problemas conhecidos, como a dependência energética da Rússia ou a projetada diminuição da disponibilidade de matérias-primas de importância crítica, que são essenciais para o desenvolvimento tecnológico no domínio das energias renováveis.
- o os dados mais recentes sobre as emissões de gases com efeito de estufa, a quota de energias renováveis e a eficiência energética em 2021 indicam um pronunciado efeito de ricochete após a pandemia de COVID-19.

Recomendação 3 – Apoiar o empenho dos Estados-Membros em atingirem as metas para 2030

A Comissão deve apoiar o empenho dos Estados-Membros em atingirem as metas de 2030. Para o efeito, deve:

- a) colaborar com os Estados-Membros para que os planos nacionais em matéria de energia e clima atualizados incluam informações coerentes sobre os custos e os efeitos esperados das políticas a executar para atingir as metas, bem como sobre as necessidades de investimento e as fontes de financiamento para suprir essas necessidades;

Prazo de execução: dezembro de 2024

- b) avaliar a viabilidade de melhorar o atual sistema de transferências de emissões de gases com efeito de estufa e de quotas de energias renováveis entre os Estados-Membros, incluindo a opção de um alinhamento mais rigoroso dos preços das transferências com os preços de mercado.

Prazo de execução: dezembro de 2025

O presente relatório foi adotado pela Câmara I, presidida por Joëlle Elvinger, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 10 de maio de 2023.

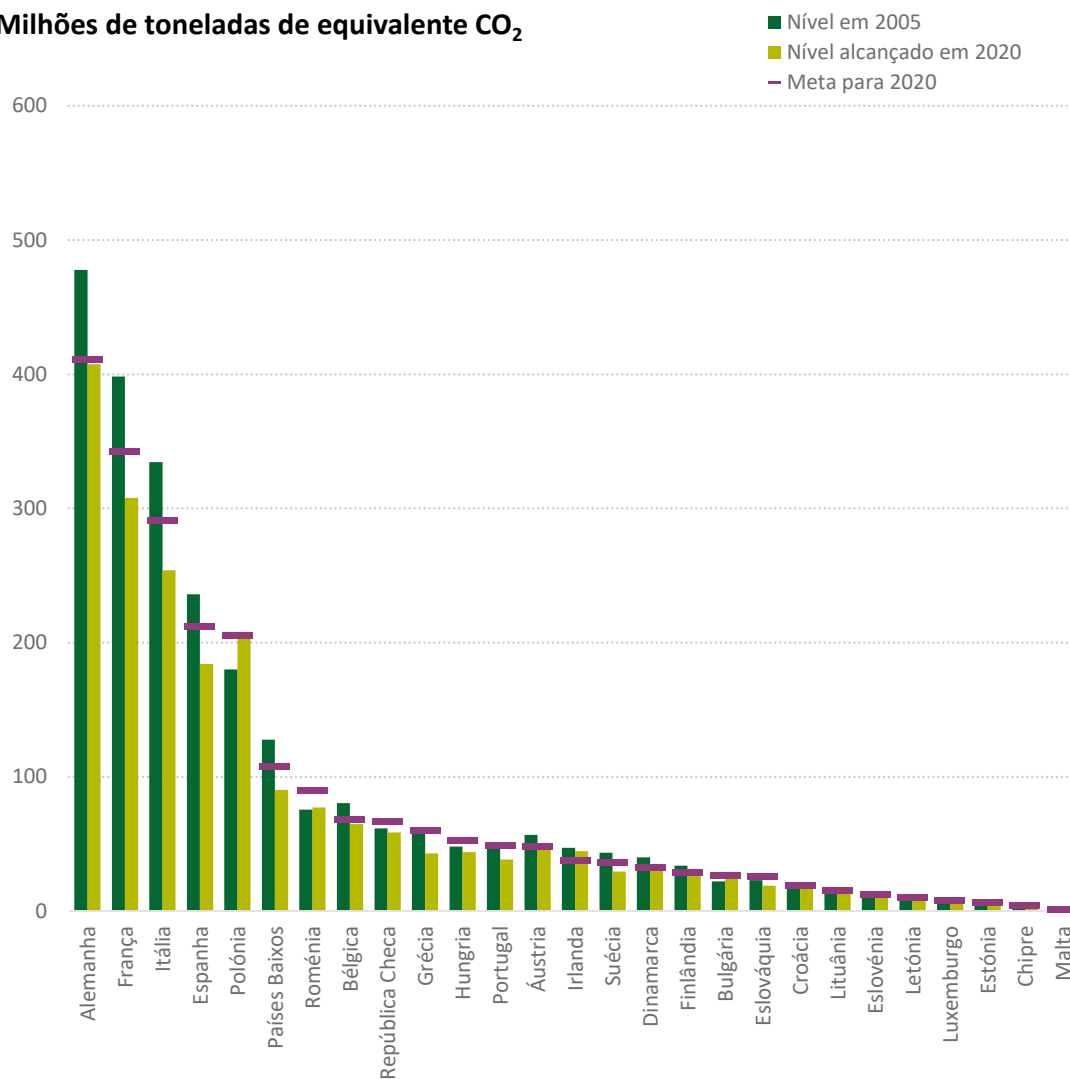
Pelo Tribunal de Contas

Tony Murphy
Presidente

Anexos

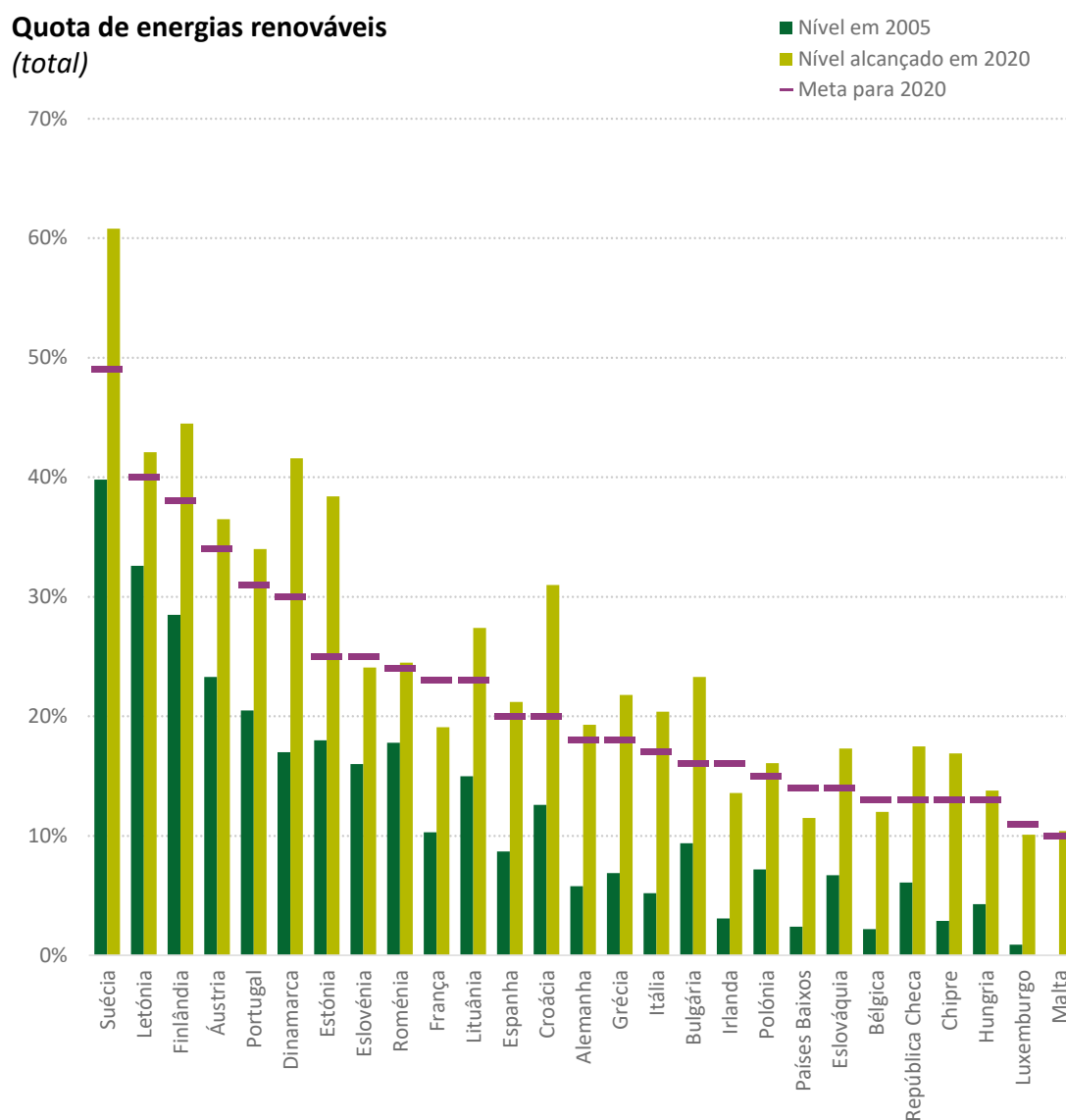
Anexo I – Concretização das metas de emissões de gases com efeito de estufa para 2020 por Estado-Membro

Milhões de toneladas de equivalente CO₂



Fonte: TCE, com base em dados da Agência Europeia do Ambiente.

Anexo II – Concretização dos objetivos em matéria de quota de energias renováveis para 2020 por Estado-Membro



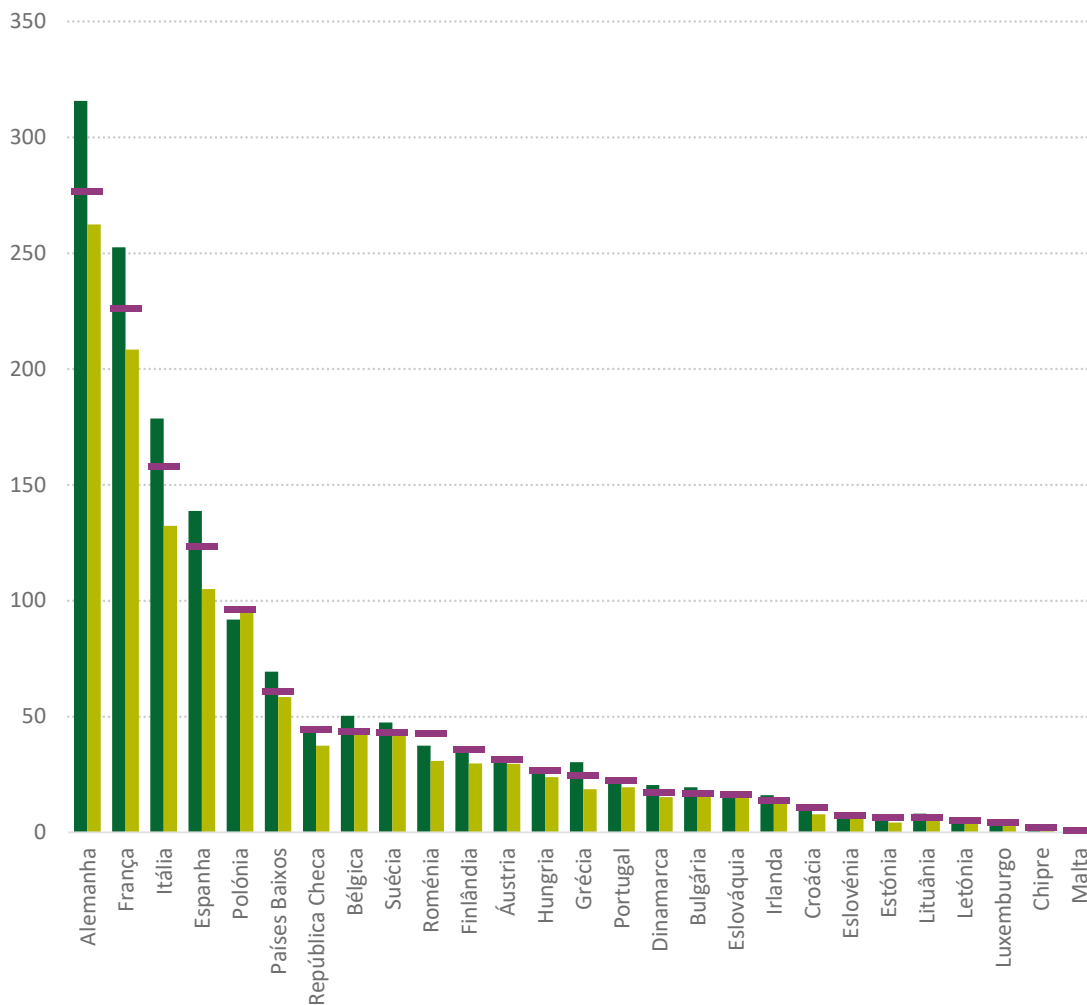
Fonte: TCE, com base em dados do Eurostat.

Anexo III – Concretização dos objetivos em matéria de eficiência energética para 2020 por Estado-Membro (em termos de consumo de energia primária e final)

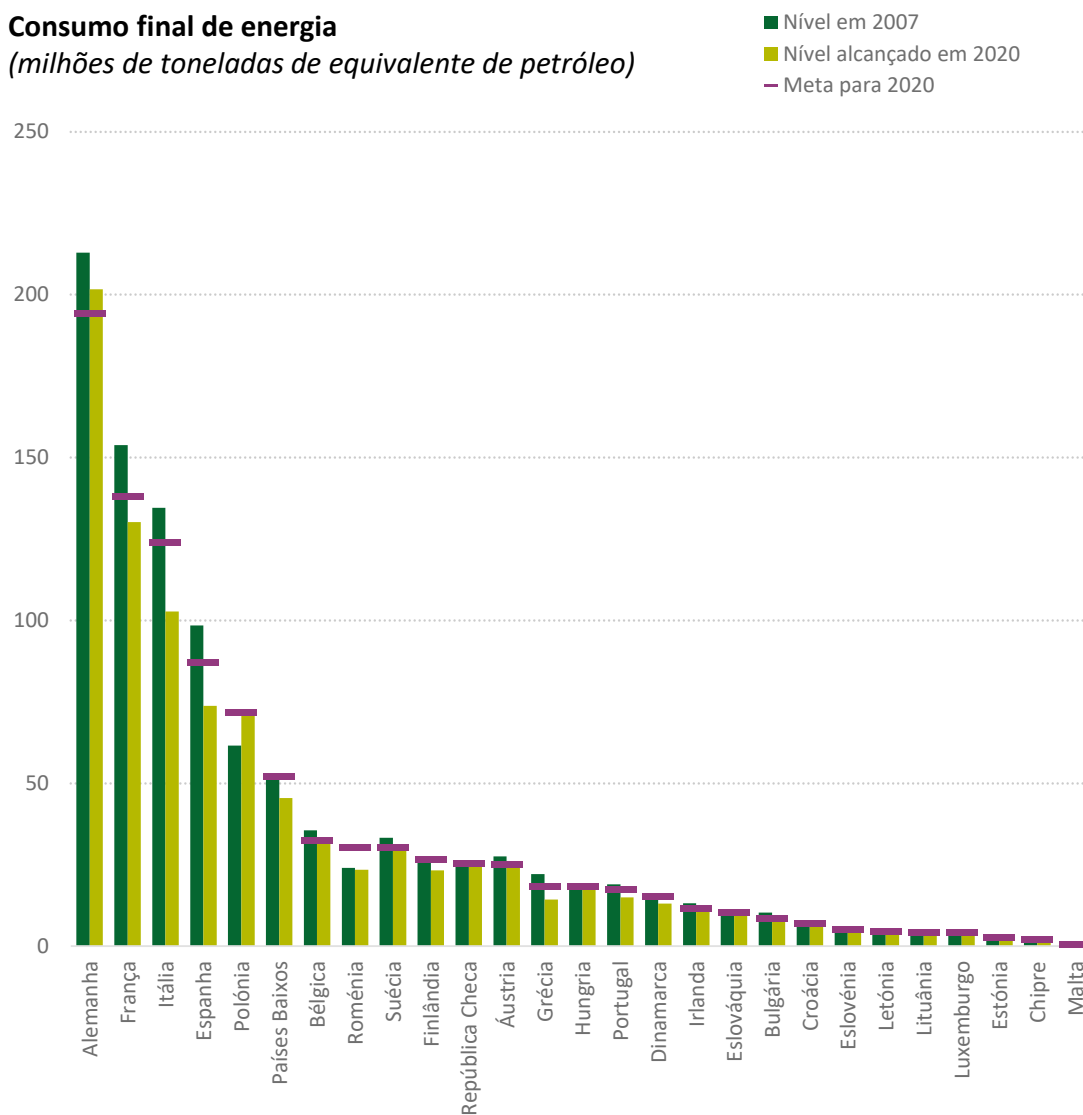
Consumo de energia primária

(milhões de toneladas de equivalente de petróleo)

■ Nível em 2007
■ Nível alcançado em 2020
— Meta para 2020



Consumo final de energia (milhões de toneladas de equivalente de petróleo)



Fonte: TCE, com base em dados do Eurostat.

Anexo IV — Extrato da avaliação da Comissão sobre a comunicação de informações relativas às necessidades de investimento e às fontes de financiamento em cinco planos nacionais em matéria de energia e clima analisados pelo Tribunal

Estado-Membro	Comunicação das necessidades de investimento	Comunicação das fontes de financiamento
Alemanha	<p>Em grande medida, o plano aborda e quantifica as necessidades de investimento em matéria de energia decorrentes de medidas adicionais, embora não indique o montante global estimado do financiamento público e privado até 2030.</p> <p>De um modo geral, o plano carece de uma visão global dos setores de origem das necessidades de investimento adicionais comunicadas até 2030.</p>	<p>O papel do financiamento público é mencionado numa secção específica, mas as informações indicadas não são quantitativas, não especificando a proporção de cada nível no financiamento global.</p> <p>Até 2030, o fundo para a energia e o clima atribuirá um montante na ordem das centenas de milhares de milhões de euros à ação climática e à transição energética.</p> <p>São mencionadas outras medidas de apoio, mas sem descrição e sem que seja clara a relação entre as diferentes fontes de investimento.</p> <p>É mencionado o papel dos fundos da UE, como o Mecanismo Interligar a Europa ou os fundos da política de coesão. É feita referência ao Fundo para uma Transição Justa em relação às regiões particularmente afetadas por mudanças estruturais.</p> <p>O plano não quantifica a quota do financiamento do setor público neste investimento nem indica os diferentes níveis de financiamento (nacional, da UE).</p>
Irlanda	<p>O plano não avalia as necessidades globais de investimento (que podem ser satisfeitas pelo setor público ou pelo setor privado) para atingir os objetivos e a ambição definidos no cenário sem medidas adicionais, embora saliente a necessidade de</p>	<p>Não são dadas indicações sobre a dimensão do investimento privado que terá de ser mobilizado.</p> <p>É evidente que o financiamento da UE, como o Mecanismo Interligar a Europa, continuará a ser uma importante fonte de financiamento para a Irlanda.</p>

Estado-Membro	Comunicação das necessidades de investimento	Comunicação das fontes de financiamento
	<p>mobilizar o investimento privado.</p>	<p>São referidos alguns pormenores sobre programas, fundos ou projetos específicos e os respetivos orçamentos, mas de forma avulsa e sem abranger todas as políticas, medidas ou ambições.</p>
<p>Itália</p>	<p>O plano apresenta informações substanciais sobre as necessidades de investimento, designadamente as necessidades de investimento adicionais anuais entre 2017 e 2030 em diferentes setores e os seus impactos macroeconómicos esperados.</p>	<p>O plano estima que, para cumprir os objetivos que estabelece, serão necessários 183 mil milhões de euros em investimentos adicionais cumulativos entre 2017 e 2030 em comparação com o cenário das políticas atuais (equivalente a um aumento de 18 %). A avaliação das despesas e fontes de financiamento apresentadas ao nível nacional, regional ou da UE continua a ser parcial.</p> <p>No entanto, o plano não dá pormenores claros sobre a metodologia de cálculo das necessidades de investimento, não identifica fatores de risco e não descreve uma estratégia para corrigir o défice de investimento.</p> <p>Devido à falta de informações ao nível das políticas, é difícil verificar se será possível atingir as metas, dado que tal não está a suceder nas políticas avaliadas. O número e o tipo de políticas podem não ser suficientes para atingir as metas, especialmente após 2022, período para o qual as medidas ainda não foram orçamentadas e aprovadas.</p>
<p>Polónia</p>	<p>O plano tem amplamente em conta as necessidades de investimento no cenário sem medidas adicionais, desagregadas por setor e enumerando os objetivos de investimento prioritários, e contém uma análise macroeconómica sofisticada.</p> <p>As necessidades de investimento são ainda desagregadas por setor.</p>	<p>O plano assinala os domínios de investimento prioritários e as fontes de financiamento, mas presta poucas informações sobre os obstáculos e os riscos do mercado.</p> <p>São mencionadas algumas fontes de financiamento nacionais e outras da União, por exemplo o Fundo de Modernização, o Programa-Quadro de Investigação e Inovação da UE e as licenças de emissão a título gratuito do CELE.</p>

Estado-Membro	Comunicação das necessidades de investimento	Comunicação das fontes de financiamento
		<p>Em geral, as necessidades de investimento indicadas não são acompanhadas de uma análise de financiamento. Em especial, a análise do financiamento do apoio financeiro público adicional não é suficientemente pormenorizada.</p>
Suécia	<p>O plano não especifica um montante global estimado para as necessidades de investimento. A não ser em relação à capacidade de produção de eletricidade e às infraestruturas de distribuição, carece de uma avaliação quantitativa das necessidades de investimento da Suécia para atingir os seus objetivos em matéria de clima e energia.</p>	<p>O plano não faz um resumo exaustivo nem uma avaliação das múltiplas fontes de financiamento ao nível da UE, nacional ou regional.</p> <p>Na secção dedicada à descarbonização, o plano descreve várias medidas baseadas no financiamento estatal, tais como o "salto climático" e o "salto industrial".</p>

Fonte: *Commission assessment of final NECPs.*

Política, medida ou grupos de políticas e medidas	Política com impacto nas emissões no âmbito do CELE ou da Decisão Partilha de Esforços (é possível selecionar ambas)			Avaliação ex ante									Avaliação ex post						
				Reduções das emissões de GEE em n (kt CO ₂ e por ano)			Reduções das emissões de GEE em n+5 (kt CO ₂ e por ano)			Reduções das emissões de GEE em n+10 (kt CO ₂ e por ano)			Reduções das emissões de GEE em n+15 (kt CO ₂ e por ano)			Ano a que se aplica a redução	Redução média das emissões (kt CO ₂ e por ano)	Explicação da base de cálculo das estimativas de atenuação	Fatores abrangidos pela política/medida
	CELE	Decisão Partilha de Esforços	LULUCF	Total	CELE	Decisão Partilha de Esforços	Total	CELE	Decisão Partilha de Esforços	Total	CELE	Decisão Partilha de Esforços	Total	CELE	Decisão Partilha de Esforços				

Política, medida ou grupos de políticas e medidas	Custos e benefícios previstos						Custos e benefícios efetivos				
	Custos em euros por tonelada de CO ₂ e reduzido/sequestrado	Custo absoluto por ano em euros (especificar o ano a que se refere o cálculo)	Descrição das estimativas dos custos (base da estimativa, tipo de custos incluídos, metodologia)	Ano do preço	Ano a que se refere o cálculo	Documentação/fonte da estimativa dos custos	Custos em euros por tonelada de CO ₂ e reduzido/sequestrado	Ano do preço	Ano a que se refere o cálculo	Descrição das estimativas dos custos (base da estimativa, tipo de custos incluídos)	Documentação/fonte da estimativa dos custos

Fonte: Regulamento de Execução (UE) nº 749/2014 da Comissão relativo à estrutura, ao modelo, ao processo de apresentação e à análise das informações comunicadas pelos Estados-Membros, em conformidade com o Regulamento (UE) nº 525/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, anexo XI.

Siglas e acrónimos

AEA: Agência Europeia do Ambiente

CELE: Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da União Europeia

CQNUAC: Convenção Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas

PIB: Produto Interno Bruto

PNEC: planos nacionais em matéria de energia e clima

Respostas da Comissão

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2023-18>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2023-18>

Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do TCE apresentam os resultados das suas auditorias às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos ao desempenho ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, a evolução futura e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria I – Utilização sustentável dos recursos naturais, presidida pelo Membro do TCE Joëlle Elvinger. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Joëlle Elvinger, com a colaboração de Ildikó Preiss, chefe de gabinete, e Paolo Pesce, assessor de gabinete; Florence Fornaroli, responsável principal; Lorenzo Pirelli, responsável de tarefa; Josef Edelman, responsável de tarefa adjunto; e Timo Lehtinen, auditor. Marika Meisenzahl prestou assistência gráfica. Judita Frangež prestou apoio de secretariado.



Da esquerda para a direita: Judita Frangež, Florence Fornaroli, Josef Edelman, Lorenzo Pirelli, Joëlle Elvinger, Paolo Pesce, Ildikó Preiss e Marika Meisenzahl.

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2023

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) encontra-se estabelecida na [Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu](#) relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE que é propriedade da UE está coberto pela licença [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Por conseguinte, regra geral, é autorizada a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as eventuais alterações. Esta reutilização do conteúdo do TCE não pode distorcer o significado ou a mensagem originais. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário obter uma autorização adicional se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros.

Se for obtida uma autorização, esta anula e substitui a autorização geral acima referida e deve indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário pedir autorização diretamente aos titulares dos direitos de autor.

Figuras 1, 2, 3, 4, 7, 10, 11 e 12 e caixa 2 – ícones: concebidos com recursos de [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Todos os direitos reservados.

O *software* ou os documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, nomeadamente patentes, marcas, desenhos e modelos registados, logótipos e nomes, estão excluídos da política de reutilização do TCE.

O conjunto de sítios Web institucionais da União Europeia, no domínio europa.eu, disponibiliza ligações a sítios de terceiros. Uma vez que o TCE não controla esses sítios, recomenda que se consultem as respetivas políticas em matéria de proteção da privacidade e direitos de autor.

Utilização do logótipo do TCE

O logótipo do TCE não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

HTML	ISBN 978-92-849-0418-1	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/917390	QJ-AB-23-016-PT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-0446-4	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/655652	QJ-AB-23-016-PT-N

A UE alcançou as suas metas em matéria de clima e energia para 2020, mas o contributo de alguns Estados-Membros não foi o esperado. A Comissão não avaliou se a União tinha atingido as metas devido às suas políticas ou a fatores externos, como a crise financeira de 2009 e a pandemia de COVID-19. As metas da UE relativas às emissões de gases com efeito de estufa para 2020 e 2030 não incluem as emissões incorporadas nas mercadorias importadas nem as originadas pela aviação e pelo transporte marítimo internacionais. Existem poucos dados disponíveis sobre o custo que a concretização das metas da União representou para o orçamento da UE, os orçamentos nacionais e o setor privado. Os planos nacionais em matéria de energia e clima não têm dados sobre as necessidades de investimento e as fontes de financiamento que permitam avaliar se são uma base sólida para atingir as metas de 2030.

Relatório Especial do TCE apresentado nos termos do artigo 287º, nº 4, segundo parágrafo, do TFUE.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações
da União Europeia

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors