



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

RO

Avizul 08/2022

[prezentat în temeiul articolului 322 alineatul (1) TFUE]

referitor la propunerea de
regulament al Parlamentului
European și al Consiliului de
instituire a Fondului pentru
atenuarea impactului social
al acțiunilor climatice, astfel
cum a fost revizuită de
Consiliu [dosarul
interinstituțional 2021/0206
(COD) din 30 iunie 2022,
10775 2022]

Cuprins

	Puncte
Introducere	01-04
Observații generale	05-09
Observații specifice	10-32
Planurile pentru atenuarea impactului social al acțiunilor climatice	10-14
Finanțarea eligibilă	15-19
Finanțarea fondului	20-24
Cadrul de control și de performanță	25-32
Observații finale	33-36

Introducere

01 La 14 iulie 2021, Comisia a publicat o propunere de instituire a Fondului pentru atenuarea impactului social al acțiunilor climatice¹, ca parte a [pachetului „Pregătiți pentru 55”](#), menit să ajute UE să reducă emisiile de gaze cu efect de seră (GES) cu cel puțin 55 % până în 2030 față de nivelurile din 1990, astfel cum s-a convenit în [Legea europeană a climei](#)².

02 [Sistemul UE de comercializare a certificatelor de emisii \(ETS\)](#)³ stabilește un preț al carbonului prin fixarea unui plafon pentru emisiile din anumite sectoare economice, plafon care este redus în fiecare an. În cadrul revizuirii EU ETS, de asemenea inclusă în [pachetul „Pregătiți pentru 55”](#), Comisia propune instituirea unui ETS separat pentru transportul rutier și pentru clădiri⁴, ceea ce ar conduce la o creștere preconizată a costurilor cu încălzirea și a costului transportului. În vederea abordării impactului social al noului ETS, Fondul pentru atenuarea impactului social al acțiunilor climatice (denumit în continuare „fondul”) ar urma să acorde sprijin financiar gospodăriilor vulnerabile, microîntreprinderilor vulnerabile și utilizatorilor de transport vulnerabili afectați. [Figura 1](#) prezintă principalele caracteristici ale fondului, care pune la dispoziție până la 59 de miliarde de euro pentru perioada 2027-2032.

¹ Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Fondului pentru atenuarea impactului social al acțiunilor climatice [[COM\(2021\) 568](#)].

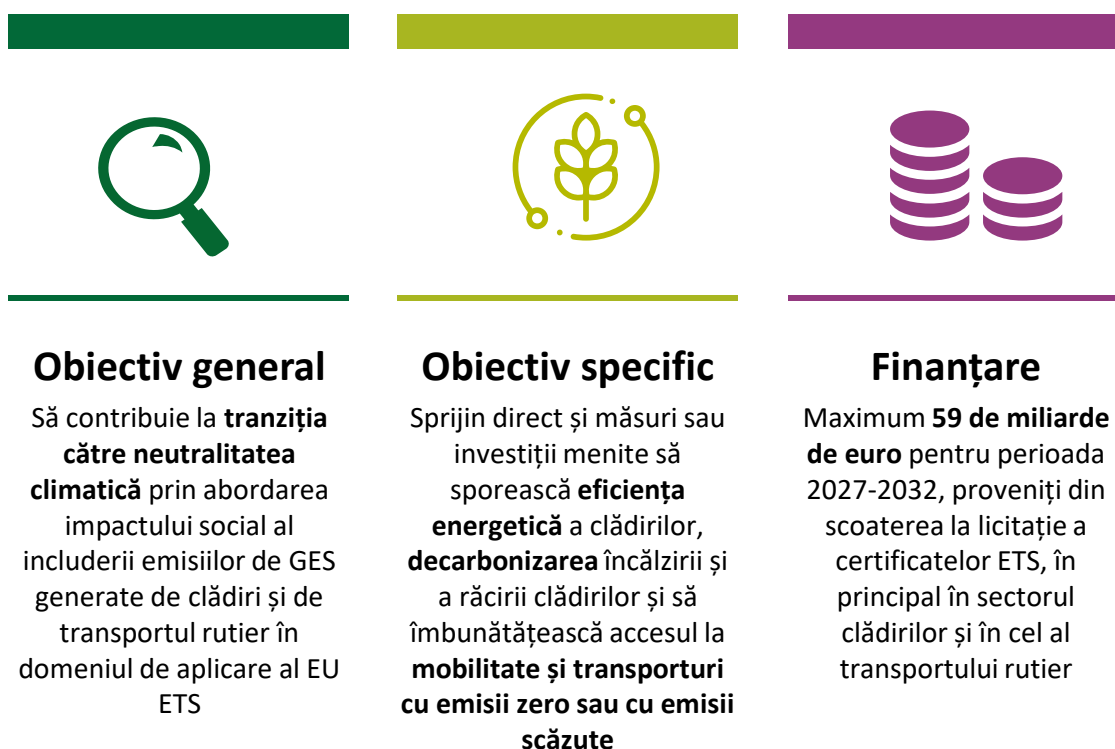
² [Regulamentul \(UE\) 2021/1119](#) al Parlamentului European și al Consiliului din 30 iunie 2021 de instituire a cadrului pentru realizarea neutralității climatice.

³ [Directiva 2003/87/CE](#) de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Uniunii.

⁴ Propunere de modificare a Directivei 2003/87/CE de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Uniunii, a Deciziei (UE) 2015/1814 privind înființarea și funcționarea unei rezerve pentru stabilitatea pieței aferentă schemei UE de comercializare a certificatelor de emisii de gaze cu efect de seră și a Regulamentului (UE) 2015/757 [[COM\(2021\) 551 final](#)].

03 Comisia își întemeiază propunerea pe articolul 91 alineatul (1) litera (d), pe articolul 192 alineatul (1) și pe articolul 194 alineatul (1) litera (c) din [Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene](#) (TFUE). La 28 iunie 2022, Consiliul a decis să adauge articolul 322 din TFUE la temeiul juridic, întrucât propunerea modificată a Consiliului includea o derogare de la articolul 22 alineatul (2) din Regulamentul financiar⁵. La 22 noiembrie 2022, Consiliul a solicitat Curții de Conturi Europene un aviz cu privire la textul său de revizuire a propunerii Comisiei („abordarea generală” la care a ajuns Consiliul Mediu, denumită în continuare „propunerea”)⁶.

Figura 1 – Principalele elemente ale Fondului pentru atenuarea impactului social al acțiunilor climatice



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza propunerii.

Pictograme: această figură a fost realizată folosind resurse de pe site-ul Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Toate drepturile rezervate.

⁵ Credite pentru veniturile alocate.

⁶ Dosarul interinstituțional 2021/0206 (COD) din 30 iunie 2022, 10775 2022.

04 Trebuie precizat însă că, la emiterea acestui aviz, Curtea s-a confruntat cu următoarele provocări externe, care i-au limitat capacitatea de a oferi o perspectivă mai cuprinzătoare cu privire la mai multe aspecte acoperite de propunere.

- Consiliul a solicitat Curții un aviz abia la 22 noiembrie 2022, indicând că, de preferință, acesta ar trebui primit înainte de jumătatea lunii decembrie, în vederea ultimului trilog politic. Curtea a avut deci la dispoziție foarte puțin timp pentru a-și desfășura activitatea. De exemplu, nu a putut fi verificată exactitatea calculelor privind alocarea finanțării din fond către statele membre.
- Această propunere este strâns legată de propunerile legislative privind revizuirea EU ETS, care sunt de asemenea în curs de negociere. Este posibil ca decizii majore privind revizuirea ETS să modifice elemente-cheie ale propunerii privind Fondul pentru atenuarea impactului social al acțiunilor climatice (cum ar fi calendarul, sectoarele etc.).
- Propunerea nu include anexele cu lista indicatorilor comuni și nici modelul de planuri pentru atenuarea impactului social al acțiunilor climatice, ceea ce a limitat sfera activităților Curții.

Observații generale

Observații generale: principalele aspecte

Propunerea:

- vizează abordarea deficitului de investiții și a impactului social al creșterii estimate a prețurilor la energie și combustibili;
- introduce o anumită incertitudine în ceea ce privește veniturile și caracterul adecvat al finanțării;
- accentuează riscul de dublă finanțare și de suprapunere cu alte fonduri publice;
- a fost publicată fără să existe o evaluare a impactului specifică;
- poate spori povara administrativă asociată cu cerințele în materie de gestionare, de raportare și de audit.

05 Fondul pentru atenuarea impactului social al acțiunilor climatice vizează reducerea deficitului de investiții pentru tranziția către neutralitatea climatică, abordând consecințele sociale ale creșterii facturilor la energie ca urmare a creării unei noi piețe a UE a carbonului pentru emisiile provenite din sectorul clădirilor și din cel al transportului rutier.

06 Fondul va fi finanțat prin scoaterea la licitație de certificate în cadrul EU ETS⁷. Or, revizuirea EU ETS în sensul acoperirii emisiilor generate de clădiri și de transportul rutier nu a fost încă finalizată. Nu este clar când vor fi disponibile veniturile și nici dacă acestea vor fi proporționale cu obiectivele ambițioase ale fondului și cu nevoile de investiții corespunzătoare.

07 Propunerea prevede o finanțare suplimentară pentru eficiența energetică și pentru decarbonizarea transporturilor. Aceasta vine în completarea altor fonduri ale UE, cum ar fi [Fondul pentru modernizare](#), [Fondul pentru o tranziție justă](#), [fondurile structurale și de investiții europene](#), [Mecanismul de redresare și reziliență](#) sau [InvestEU](#), precum și în completarea finanțării naționale sau regionale. Este important ca statele membre să abordeze problema coordonării și a complementarității diferitelor surse de finanțare, precum și riscul de dublă finanțare⁸. Curtea nu a identificat o analiză cuprinzătoare din partea Comisiei cu privire la rezultatele obținute de aceste fonduri până în prezent sau la ceea ce este încă necesar pentru

⁷ Articolul 9 din propunere.

⁸ [Avizul nr. 06/2020](#) referitor la instituirea Mecanismului de redresare și reziliență.

atingerea obiectivelor UE în materie de climă. O astfel de analiză ar asigura o mai bună direcționare și gestionare a fondului.

08 Comisia nu a efectuat o evaluare specifică a impactului pentru propunere, ci a utilizat, în schimb, evaluarea impactului din septembrie 2020, intitulată „Stabilirea unui obiectiv mai ambițios în materie de climă pentru Europa în perspectiva anului 2030”⁹. Alocarea financiară estimată la 59 de miliarde de euro pentru perioada 2027-2032¹⁰ pentru fond s-a bazat pe evaluarea impactului ETS¹¹ încheiată în iulie 2021. Aceste evaluări ale impactului nu au putut ține seama de impactul semnificativ al războiului din Ucraina asupra pieței energiei, ceea ce ridică semne de întrebare dacă ele au asigurat într-adevăr o bază adecvată și suficientă pentru propunere.

09 Beneficiile potențiale ale unui instrument separat precum Fondul pentru atenuarea impactului social al acțiunilor climatice sunt neclare, iar multiplicarea instrumentelor care finanțează aceleași tipuri de proiecte va spori complexitatea finanțării din partea UE. Este probabil ca noile resurse furnizate de fond să intensifice presiunea asupra capacității statelor membre de a cheltui, multe dintre acestea confruntându-se deja cu întârzieri în absorbția fondurilor UE. Apare astfel riscul să nu se acorde o atenție suficientă considerentelor legate de performanță și de raportul costuri-beneficii¹². Noul cadru și activitățile de programare rezultate vor spori, de asemenea, volumul de lucru administrativ al statelor membre, implicând procese suplimentare de raportare și monitorizare, de audit și de descărcare de gestiune.

⁹ COM(2020) 562 final.

¹⁰ Comisia a propus inițial 72,2 miliarde de euro pentru perioada 2025-2032.

¹¹ SWD(2021) 602 final.

¹² Raportul special nr. 17/2018: „Acțiunile întreprinse de Comisie și de statele membre în ultimii ani ai programelor din perioada 2007-2013 au abordat problema absorbției scăzute, dar nu au pus suficient accentul pe rezultate”.

Observații specifice

Planurile pentru atenuarea impactului social al acțiunilor climatice

Planurile pentru atenuarea impactului social al acțiunilor climatice: principalele aspecte

Propunerea ar trebui, în concordanță cu observațiile anterioare de audit formulate de Curte referitor la MRR:

- să asigure coerența și complementaritatea cu alte planuri naționale;
- să clarifice ce anume înseamnă „atingerea în mod satisfăcător” a jaloanelor și a țintelor;
- să stabilească jaloane și ținte clare, precum și proceduri pentru suspendarea plăților;
- să asigure faptul că plățile sunt legate de costul atingerii jaloanelor și a țintelor.

10 Planurile pentru atenuarea impactului social al acțiunilor climatice (denumite în continuare „planurile”) vor constitui baza pentru plata contribuției financiare din fond. Aceste planuri stabilesc **măsurile și investițiile** aflate la dispoziția gospodăriilor, a microîntreprinderilor și a utilizatorilor de transport afectați de includerea în ETS a emisiilor de gaze cu efect de seră generate de clădiri și de transporturi. Ar fi util să se clarifice diferența dintre conceptul de „măsuri” și cel de „investiții”, diferență care nu este explicată în propunere. În plus, trebuie precizat că definiția „sărăciei energetice” nu a fost încă adoptată¹³, deși acest termen este utilizat peste tot în textul propunerii.

11 Planurile pentru atenuarea impactului social al acțiunilor climatice ar trebui să fie coerente și **complementare** cu alte planuri și programe strategice naționale, cum ar fi planurile naționale privind energia și clima, planurile de redresare și reziliență, programele operaționale din cadrul politicii de coeziune, planurile teritoriale pentru o tranziție justă și planurile strategice din cadrul politicii agricole comune. Este posibil, de asemenea, ca aceste planuri să trebuiască să fie actualizate în concordanță cu cele pentru atenuarea impactului social al acțiunilor climatice. Acest lucru sporește în mod semnificativ sarcina administrativă a autorităților naționale. Propunerea nu prevede un

¹³ A se vedea propunerea de directivă privind eficiența energetică (reformare), COM(2021) 558 final.

termen-limită până la care statele membre trebuie să își prezinte planurile pentru atenuarea impactului social al acțiunilor climatice.

12 Sprijinul din partea fondului nu ar trebui să se substituie **cheltuielilor bugetare naționale**¹⁴ recurente. Statele membre acordă de mult timp sprijin pentru venit gospodăriilor cu venituri mici, de exemplu prin subvenționarea costurilor cu încălzirea și energia electrică. Sprijinul direct pentru venit oferit de fond ar putea fi utilizat pentru același tip de costuri, existând deci riscul ca acesta să se substituie cheltuielilor naționale existente. Pentru a se evita dubla finanțare și suprapunerile, propunerea ar trebui să clarifice conceptul de cheltuieli bugetare naționale recurente.

13 Propunerea prevede că Comisia va efectua plăți către statele membre pe baza atingerii în mod satisfăcător **a jaloanelor și a țintelor** din planurile pentru atenuarea impactului social al acțiunilor climatice¹⁵. În propunere nu se explică ce anume înseamnă „atingerea în mod satisfăcător”, ceea ce lasă Comisiei o marjă de apreciere considerabilă. Pentru a asigura transparența și egalitatea de tratament, principiile-cheie aplicate la evaluarea „atingerii în mod satisfăcător” ar trebui specificate într-un mod mai detaliat.

14 Dispozițiile generale cu privire la debursarea de fonduri pe baza atingerii unor jaloane și ținte sunt similare celor utilizate pentru Mecanismul de redresare și reziliență (MRR)¹⁶. O serie de observații anterioare de audit ale Curții cu privire la jaloanele și țintele din cadrul MRR ar putea fi de asemenea relevante pentru fondul în discuție, după cum urmează.

- Anumite jaloane și ținte nu erau clare, ceea ce accentua riscul de plăți necuvenite. Prin urmare, Curtea a subliniat importanța definirii adecvate a jaloanelor și a țintelor pentru a acoperi toate etapele esențiale ale implementării¹⁷.
- Suma plătită într-o anumită tranșă nu se baza neapărat pe costurile estimate pentru atingerea jaloanelor și a țintelor incluse în cererea de plată, ci era mai

¹⁴ Articolul 12 din propunere.

¹⁵ Articolul 19 din propunere.

¹⁶ Articolul 5 din propunere și articolele 2 și 4 din [Regulamentul \(UE\) 2021/241](#) de instituire a Mecanismului de redresare și reziliență.

¹⁷ [Raportul special nr. 21/2022](#): „Evaluarea planurilor naționale de redresare și reziliență de către Comisie – în general adecvată, dar persistă riscuri legate de punerea în aplicare”.

degrabă rezultatul negocierilor cu statul membru în cauză¹⁸. În ceea ce privește jaloanele și țintele parțial atinse, nu era clar modul în care Comisia și statele membre vor stabili cuantumul plăților parțiale. Prin urmare, Curtea a recomandat Comisiei să elaboreze o metodologie clară pentru a determina suma care ar urma să fie suspendată de la plată¹⁹.

- Jaloanele și țintele puneau accentul pe realizări sau includeau indicatori de resurse, referindu-se în general la cheltuirea unei anumite sume din fonduri. Evitarea indicatorilor de impact, accentul pus pe indicatorii de realizare și includerea indicatorilor de resurse pentru jaloane și ținte limitează considerabil flexibilitatea necesară în timpul implementării, precum și posibilitatea de a măsura performanța și impactul fondului.

Finanțarea eligibilă

Finanțarea eligibilă: principalele aspecte

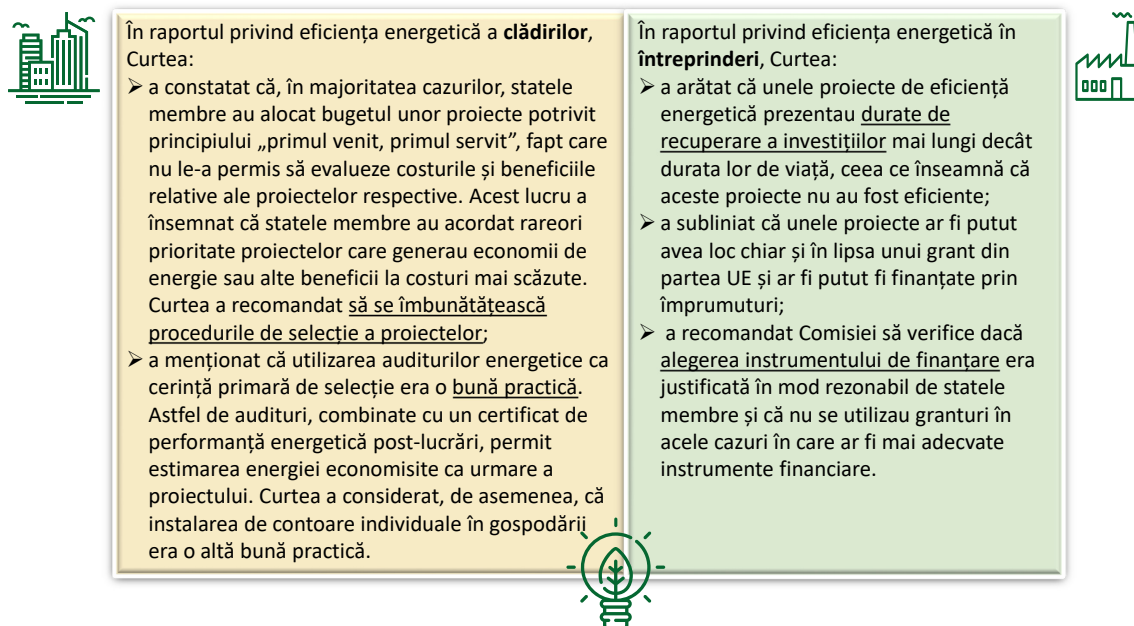
- Plățile directe ar putea întârzia tranziția energetică, fiind necesară o mai bună direcționare.
- Transferurile de la programele aflate în gestiune partajată ar putea submina măsurile de protecție consacrate.

15 Creșterea **eficienței energetice** este o acțiune-cheie care urmează să fie finanțată prin planurile pentru atenuarea impactului social al acțiunilor climatice. Investițiile în eficiența energetică se confruntă cu anumite obstacole, cum ar fi fragmentarea stimulentei între proprietarii și chiriașii imobilelor, costurile inițiale mari și durate adeseori lungi de recuperare a investiției. Curtea consideră că observațiile sale anterioare de audit cu privire la proiectele de eficiență energetică pot fi relevante pentru fond (a se vedea *figura 2*).

¹⁸ Raportul special nr. 21/2022: „Evaluarea planurilor naționale de redresare și reziliență de către Comisie – în general adecvată, dar persistă riscuri legate de punerea în aplicare”.

¹⁹ Raportul anual referitor la execuția bugetului UE privind exercițiul financiar 2021, capitolul 10.

Figura 2 – Observații de audit cu privire la eficiența energetică în UE



Sursa: Raportul special nr. 11/2020: „Eficiența energetică a clădirilor: este în continuare necesar să se pună un accent mai mare pe raportul cost-eficacitate”; Raportul special nr. 02/2022: „Eficiența energetică în întreprinderi – S-au obținut unele economii de energie, dar există deficiențe la nivelul planificării și al selecției proiectelor”.

Pictograme: această figură a fost realizată folosind resurse de pe site-ul Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Toate drepturile rezervate.

16 În ceea ce privește **mobilitatea cu emisii zero sau cu emisii scăzute**, raportul Curții privind sprijinul UE pentru infrastructura de încărcare a vehiculelor a evidențiat necesitatea unor sisteme de plată armonizate, a unor informații adecvate pentru utilizatori cu privire la disponibilitatea în timp real și la detaliile de plată pentru stațiile de încărcare și a accesului echitabil pentru toți utilizatorii de vehicule electrice. Curtea a remarcat, de asemenea, că finanțarea stațiilor de încărcare nu era condiționată de o perioadă minimă de funcționare²⁰. Proiectele de mobilitate urbană nu s-au bazat întotdeauna pe strategii temeinice de mobilitate urbană și, adesea, nu au fost coordonate cu municipalitățile învecinate²¹. Rezolvarea acestor probleme ar spori eficacitatea finanțării.

²⁰ Raportul special nr. 05/2021: „Infrastructura de încărcare pentru vehicule electrice: numărul stațiilor de încărcare a crescut, dar nivelul neomogen de instalare a infrastructurii complică deplasările pe teritoriul UE”.

²¹ Raportul special nr. 06/2020: „Mobilitatea urbană durabilă în UE: nu sunt posibile îmbunătățiri substanțiale fără un angajament din partea statelor membre”.

17 Statele membre pot finanța un **sprijin temporar direct pentru venit**, limitat la impactul direct al comercializării certificatelor de emisii pentru clădiri și transportul rutier, de până la 35 % din costul total estimat al planurilor lor. Sprijinul direct trebuie să fie calculat în mod corespunzător și bine direcționat către persoanele cele mai vulnerabile care sunt afectate în mod disproporționat de creșterea prețului combustibililor și al energiei și trebuie acordat pe bază temporară, până când măsurile de investiții reduc costurile aferente. Pe de altă parte, un astfel de sprijin ar putea ajuta gospodăriile vulnerabile să absoarbă costurile mai ridicate ale funcționării sistemelor de încălzire pe bază de cărbune sau pe gaz și ale utilizării de vehicule cu motoare de combustie. Prin urmare, impactul ar putea fi amânarea tranziției energetice pentru aceste gospodării și menținerea dependenței lor de combustibilii fosili. Curtea consideră că, pentru a răspunde obiectivelor fondului, finanțarea ar trebui să fie mai bine direcționată către acțiuni relevante în materie de eficiență energetică sau de „înverzire” a transporturilor, deoarece este posibil ca plățile directe să afecteze într-o anumită măsură respectarea principiului „a nu prejudicia în mod semnificativ” și să nu se alinieze la „impactul de durată” menționat la articolul 15 din propunere.

18 Articolul 10 prevede posibilitatea **transferului de fonduri de la și către programele care fac obiectul gestiunii partajate**²². Pe această temă:

- o propunerea prevede posibilitatea ca statele membre să transfere o parte din alocarea financiară din cadrul fondului (de până la 15 %) către fonduri care fac obiectul gestiunii partajate. Astfel de programe oferă măsuri de protecție suplimentare, iar autoritățile naționale au o experiență îndelungată în implementarea lor;
- o propunerea prevede, de asemenea, posibilitatea de a efectua transferuri de la programele aflate în gestiune partajată către fond. Acestea sunt limitate de Regulamentul privind dispozițiile comune²³. Curtea a subliniat anterior faptul că aceste transferuri ar putea reduce disponibilitatea finanțării pentru alte obiective

²² [Regulamentul \(UE\) 2021/1060](#) al Parlamentului European și al Consiliului din 24 iunie 2021 de stabilire a dispozițiilor comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european Plus, Fondul de coeziune, Fondul pentru o tranziție justă și Fondul european pentru afaceri maritime, pescuit și acvacultură.

²³ Articolul 26 din [Regulamentul \(UE\) 2021/1060](#) de stabilire a dispozițiilor comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european Plus, Fondul de coeziune, Fondul pentru o tranziție justă și Fondul european pentru afaceri maritime, pescuit și acvacultură.

de coeziune și dezvoltare rurală²⁴ și ar putea afecta scopurile strategice principale ale acestor programe. Ea a remarcat și că posibilitatea de a efectua transferuri ar putea duce la o redirectionare de fonduri către programe care sunt considerate a avea mai puține condiții sau a fi mai avantajoase din punctul de vedere al costurilor²⁵. În special, transferul de fonduri riscă să submineze măsurile de protecție inerente programelor operaționale aflate sub gestiune partajată sau poate oferi ocazia de a se evita cofinanțarea care ar fi, altfel, necesară din partea statelor membre²⁶. Prin urmare, Curtea susține introducerea în propunere a unor condiții specifice privind astfel de transferuri de fonduri.

19 Propunerea prevede **sprijinirea entităților publice și private** care dezvoltă și furnizează soluții accesibile de eficiență energetică și servicii de mobilitate cu emisii zero sau cu emisii scăzute la prețuri accesibile. Statele membre au responsabilitatea de a furniza garanții care să asigure faptul că întregul beneficiu este transferat gospodăriilor, microîntreprinderilor și utilizatorilor de transport. Curtea observă că propunerea nu face referire la astfel de garanții, cum ar fi o plafonare a fondurilor disponibile pentru acest tip de sprijin.

Finanțarea fondului

Finanțarea fondului: principalele aspecte

- Vor fi probabil necesare certificate ETS suplimentare, care să se adauge la cele 200 de milioane prevăzute.
- Volatilitatea prețurilor și incertitudinea veniturilor disponibile pot prezenta riscuri pentru finanțarea fondului.
- Formula de alocare, care se bazează și pe populația rurală, nu este explicată în propunere.

²⁴ Avizul nr. 04/2022 privind RePowerEU.

²⁵ Raportul anual referitor la execuția bugetului UE privind exercițiul financiar 2020, capitolul 2.

²⁶ Avizul nr. 06/2020 referitor la instituirea Mecanismului de redresare și reziliență.

20 Finanțarea pentru fond, în valoare de maximum 59 de miliarde de euro pentru perioada 2027-2032, ar trebui să fie acoperită din venituri alocate externe²⁷. Veniturile vor fi generate prin scoaterea la licitație de certificate în cadrul EU ETS. Propunerea de revizuire a EU ETS²⁸ se referă la două tipuri de certificate care urmează să fie puse la dispoziție pentru fond:

- 50 de milioane de certificate scoase la licitație pentru sectorul instalațiilor staționare (producția de energie electrică și industria). Aceste venituri nu sunt legate de clădiri sau de transportul rutier și nu vor avea deci un impact asupra creșterii prețurilor la energie în sectorul construcțiilor sau al transportului rutier;
- 150 de milioane de certificate scoase inițial la licitație din ETS pentru clădiri și transportul rutier, plus un număr nedeterminat de certificate scoase la licitație în aceste două sectoare pentru a aduce veniturile la suma necesară de 59 de miliarde de euro.

21 Pentru ca scoaterea la licitație a 200 de milioane de certificate să genereze 59 de miliarde de euro, prețul per certificat ar trebui să fie de 295 de euro. Or, în noiembrie 2022, prețul de pe platforma de licitație era, în medie, de aproximativ 80 de euro per certificat²⁹. Comisia a plecat de la ipoteza unui preț de 45 de euro per certificat (la prețurile din 2020), care s-ar traduce în venituri de 9 miliarde de euro pentru cele 200 de milioane de certificate menționate mai sus. Pentru a genera venituri de 59 de miliarde de euro, Comisia va trebui, cel mai probabil, să scoată la licitație mult mai multe certificate ETS pentru sectorul clădirilor și cel al transportului rutier.

²⁷ Articolul 9 din propunere. Veniturile alocate externe, astfel cum sunt definite la articolul 21 din Regulamentul financiar, sunt utilizate pentru a finanța elemente specifice de cheltuieli. Parlamentul European este exclus din procesul decizional legat de veniturile alocate.

²⁸ Abordarea generală a Consiliului din 30 iunie 2022, dosarul interinstituțional 2021/0211 (COD), 10796/22.

²⁹ <https://www.eex.com/en/market-data/environmental-markets/eua-primary-auction-spot-download>.

22 Comisia a propus ca 25 % din veniturile provenite din ETS să devină noi resurse proprii³⁰, care să fie utilizate, printre altele, pentru a rambursa granturile din cadrul *NextGenerationEU* sau pentru a reduce ponderea contribuției statelor membre bazate pe venitul național brut la finanțarea bugetului anual al Uniunii³¹. Comisia a estimat că 25 % din veniturile din ETS generate de includerea clădirilor și a transportului rutier în acest sistem ar fi suficiente pentru a răspunde nevoilor de finanțare ale fondului³². ETS funcționează din 2005, iar prețurile certificatelor de emisii au fluctuat considerabil de atunci (între 5 euro și 55 de euro în perioada 2005-2021)³³. Altfel spus, acest sistem reprezintă o sursă relativ volatilă de venituri pentru UE.

23 După aprobarea planurilor pentru atenuarea impactului social al acțiunilor climatice, Comisia va semna cu statele membre angajamente juridice de a debursa fonduri până la atingerea alocării financiare maxime pe durata de viață a fondului. Propunerea prevede posibilitatea de **reducere proporțională a plăților** în cazul în care veniturile alocate sunt insuficiente într-un anumit an, soldul urmând să fie plătit atunci când devin disponibile noi venituri³⁴.

24 Formula de alocare a fondurilor către statele membre ține seama de populație, inclusiv de proporția zonelor rurale, de nivelurile sărăciei, de emisiile de CO₂ generate de arderea combustibililor de către gospodării și de venitul național brut pe cap de locuitor. Aceste criterii sunt coerente cu obiectivele fondului. Propunerea nu explică însă în detaliu motivul pentru care factorul reprezentat de populația din zonele rurale primește o pondere mai mare în formula de alocare.

³⁰ Propunerea Comisiei [COM(2021) 570] din 22 decembrie 2021 de modificare a Deciziei (UE, Euratom) 2020/2053 privind sistemul de resurse proprii al Uniunii Europene.

³¹ Acordul interinstituțional privind disciplina bugetară [...] inclusiv o foaie de parcurs în vederea introducerii de noi resurse proprii.

³² Propunere de modificare a Directivei 2003/87/CE de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Uniunii, a Deciziei (UE) 2015/1814 privind înființarea și funcționarea unei rezerve pentru stabilitatea pieței aferentă schemei UE de comercializare a certificatelor de emisii de gaze cu efect de seră și a Regulamentului (UE) 2015/757 [COM(2021) 551 final].

³³ Raportul privind piața europeană a carbonului [COM(2021) 962] – prețurile de închidere a licitațiilor de certificate generale, ianuarie 2013-30 iunie 2021.

³⁴ Articolul 19 alineatul (9) și articolul 18 din propunere.

Cadrul de control și de performanță

Cadrul de control și de performanță: principalele aspecte

- Evaluarea de către Comisie a planurilor trebuie să fie bine documentată.
- Dispozițiile privind conformitatea cu legislația UE și cu legislația națională aplicabile ar trebui dezvoltate.
- Cazurile de suspiciune de fraudă trebuie raportate la nivel național și la nivelul UE.
- Indicatorii comuni trebuie să fie relevanți, acceptați, credibili, simpli și robuști.

25 Curtea salută faptul că propunerea autorizează în mod expres Comisia, OLAF, Curtea de Conturi Europeană și, după caz, EPPO să își exercite drepturile de acces, de audit și de investigare.

26 Articolul 15 stabilește o listă de criterii pentru **evaluarea de către Comisie** a planurilor naționale pentru atenuarea impactului social al acțiunilor climatice, care au o structură similară cu cea a planurilor de redresare și reziliență (PNRR-urile). Curtea a constatat că pista documentară era în general fragmentată și că analizele aferente diverselor componente ale PNRR-urilor se regăseau în multiple documente de lucru ale Comisiei. S-a observat, de asemenea, că Comisia procedase la o evaluare calitativă a fiecărui PNRR în raport cu standardele din Regulamentul privind MRR, și nu la o evaluare comparativă³⁵. La articolul 4 alineatul (3), propunerea face referire în mod explicit la identificarea bunelor practici în statele membre.

27 Statele membre au obligația de a oferi o asigurare în declarațiile lor de gestiune că alocațiile financiare sunt gestionate în conformitate cu toate normele aplicabile, în special cu normele privind evitarea conflictelor de interese, prevenirea fraudei, corupția și dubla finanțare³⁶. Comisia nu are însă o obligație directă de a verifica dacă sistemele de control ale statelor membre oferă asigurarea necesară. Acest lucru înseamnă că există riscuri legate de asigurare și lacune în materie de răspundere de gestiune, ceea ce se traduce, în cele din urmă, în riscuri în ceea ce privește protejarea intereselor financiare ale Uniunii. Prin urmare, Curtea consideră că propunerea ar trebui să clarifice și să consolideze responsabilitatea Comisiei pentru conformitatea cu normele naționale și cu normele UE.

³⁵ Raportul special nr. 21/2022: „Evaluarea planurilor naționale de redresare și reziliență de către Comisie – în general adecvată, dar persistă riscuri legate de punerea în aplicare”.

³⁶ Articolul 20 și anexa II la propunere.

28 Curtea a semnalat în trecut cazuri de nerespectare a normelor UE și a normelor naționale, cum ar fi cele referitoare la achizițiile publice, la ajutoarele de stat sau la eligibilitate. În consecință, având în vedere sfera de acoperire a cadrului de control pentru fond și responsabilitatea limitată definită pentru Comisie, este posibil ca la nivelul UE să existe puține informații verificate cu privire la măsura și la modul în care sistemele statelor membre acoperă în mod adecvat riscul semnificativ de **nerespectare a normelor UE și a celor naționale**.

29 Articolul 20 alineatul (5) din propunere sugerează că responsabilitatea Comisiei se limitează la cazuri de fraudă, de corupție, de conflicte de interese și de încălcare a obligațiilor care decurg din acordul de finanțare. În special, propunerea abordează **măsurile antifraudă** într-un mod mai detaliat decât Regulamentul privind MRR, deși nu este clar cum și la ce nivel (național și/sau al UE) ar trebui raportate cazurile de suspiciune de fraudă.

30 Curtea consideră că este pozitiv faptul că statele membre vor fi obligate să colecteze, să înregistreze și să stocheze într-un sistem electronic date privind destinarii finali, contractanții și subcontractanții³⁷. Informațiile actualizate privind quantumul sprijinului financiar primit de destinarii finali vor facilita de asemenea monitorizarea absorbției fondurilor. Totuși, întrucât informațiile sunt cerute numai cu privire la subcontractanții de prim nivel care primesc peste 50 000 de euro, rezultă că unii subcontractanți nu vor fi raportați. De asemenea, Curtea observă că nu există o limită de timp pentru publicarea acestor informații.

31 Articolul 20 impune statelor membre să instituie un sistem de control intern eficace și eficient, bazat pe cerințele-cheie prevăzute în anexa III la propunere. Curtea consideră că statele membre ar trebui să aibă și obligația de a efectua verificări de gestiune și audituri pentru a se asigura că fondurile au fost utilizate în conformitate cu legislația UE și cu legislația națională relevantă. Evaluarea de către Comisie a caracterului adecvat al sistemelor de control ale statelor membre este descrisă într-un mod foarte general în propunere, care, spre deosebire de Regulamentul privind MRR, nu impune Comisiei să aplice un sistem de notare³⁸.

³⁷ Articolul 20 din propunere.

³⁸ Propunerea de instituire a **Mecanismului de redresare și reziliență**, anexa II. Exemple de sistem de notare sunt: într-o mare măsură/într-o măsură moderată/în mică măsură; impact preconizat mare/mediu/mic; contribuie în mod eficace/parțial/nu contribuie; măsuri adecvate/minime/insuficiente.

32 Curtea salută dispozițiile privind **monitorizarea și evaluarea** fondului. Din propunere lipsește însă anexa cu indicatorii comuni. Aspect deja remarcat de Curte în trecut, cadrul de monitorizare a eficienței energetice nu a permis Comisiei să evalueze contribuția bugetului UE la obiectivul UE în materie de eficiență energetică³⁹. Acești indicatori ar trebui să corespundă obiectivelor fondului și să fie adecvați pentru măsurarea performanței acestuia. În măsura în care este posibil, ei ar trebui să respecte criteriile RACER (adică să fie relevanți, acceptați, credibili, simpli și robuști⁴⁰).

³⁹ [Raportul special nr. 11/2020](#): „Eficiența energetică a clădirilor: este în continuare necesar să se pună un accent mai mare pe raportul cost-eficacitate”; [Raportul special nr. 02/2022](#): „Eficiența energetică în întreprinderi – S-au obținut unele economii de energie, dar există deficiențe la nivelul planificării și al selecției proiectelor”.

⁴⁰ [Avizul nr. 06/2020](#) referitor la instituirea Mecanismului de redresare și reziliență.

Observații finale

33 Fondul pentru atenuarea impactului social al acțiunilor climatice a fost propus de Comisie în iulie 2021 și propunerea respectivă a fost revizuită de Consiliu în iunie 2022. Scopul său este de a aborda consecințele sociale ale creșterii prețurilor la energie ca urmare a creării unui nou sistem UE de comercializare a certificatelor de emisii (ETS) pentru sectorul clădirilor și pentru cel al transportului rutier. Fondul are ocazia de a aduce o contribuție importantă la atingerea neutralității climatice în UE până în 2050.

34 Scoaterea la licitație a certificatelor EU ETS pentru sectorul clădirilor și pentru cel al transportului rutier va genera o finanțare pentru fond în valoare de până la 59 de miliarde de euro pentru perioada 2027-2032. Volatilitatea prețurilor care afectează certificatele EU ETS și incertitudinea veniturilor disponibile pot prezenta riscuri în ceea ce privește finanțarea fondului. Întrucât Comisia nu a adoptat încă proceduri pentru gestionarea noilor resurse proprii propuse sau pentru calcularea, stabilirea și recuperarea veniturilor, nu este clar când vor fi disponibile veniturile și dacă acestea vor fi proporționale cu obiectivele ambițioase ale fondului și cu nevoile de investiții corespunzătoare. Lipsa unei evaluări specifice a impactului pentru propunere acutizează această problemă.

35 Propunerea preia caracteristicile de bază ale Mecanismului de redresare și reziliență (MRR), cum ar fi planurile naționale, plățile condiționate de îndeplinirea satisfăcătoare a jaloanelor și a țintelor, adiționalitatea și complementaritatea cu alte fonduri ale UE și naționale, precum și respectarea principiului „a nu prejudicia în mod semnificativ”. Ca și în cazul MRR, Comisia va evalua însă probabilitatea atingerii obiectivelor „verzi” în principal în etapa de evaluare a planurilor și într-o măsură mai mică la momentul evaluării cererilor de plată.

36 În acest context, Curtea ar dori să sublinieze importanța utilizării învățămintelor desprinse din punerea în aplicare a MRR pentru viitoarele proceduri și decizii legate de Fondul pentru atenuarea impactului social al acțiunilor climatice. În special, Curtea consideră că anumite deficiențe, pe care le-a subliniat anterior în legătură cu MRR, sunt relevante și pentru acest fond:

- o riscul de dublă finanțare și de suprapunere a obiectivelor cu alte instrumente și fonduri publice;
- o atenție insuficientă acordată performanței și raportului costuri-beneficii din cauza complexității și a sarcinii administrative sporite;

- legătura potențial slabă dintre plăți și obiectivele, jaloanele și țintele fondului;
- lacune în materie de asigurare și de răspundere de gestiune în ceea ce privește protejarea intereselor financiare ale UE;
- indicatori, jaloane și ținte care nu evaluează în mod eficace performanța.

Prezentul aviz a fost adoptat de Curtea de Conturi la Luxemburg, în ședința sa din 15 decembrie 2022.

Pentru Curtea de Conturi



Tony Murphy
Președinte