



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

PT

Parecer 04/2022

(nos termos do artigo 287º, nº 4, e
do artigo 322º, nº 1, alínea a), do TFUE)

sobre a proposta de
regulamento do Parlamento
Europeu e do Conselho que
altera o Regulamento (UE)
2021/241 no que diz respeito
aos capítulos REPowerEU dos
planos de recuperação e
resiliência e que altera o
Regulamento (UE) 2021/1060,
o Regulamento (UE)
2021/2115, a Diretiva 2003/87/
CE e a Decisão (UE) 2015/1814
[2022/0164 (COD)]

Índice

	Pontos
Introdução	01-05
Observações gerais	06-07
Observações específicas	08-74
Objetivos e conceção do REPowerEU	08-17
Objetivos REPowerEU	08-14
Avaliação de impacto e consulta das partes interessadas a nível da UE e nos Estados-Membros	15-17
Financiamento e dotação financeira	18-36
Financiamento do REPowerEU	18-31
Dotação financeira	32-36
Capítulos REPowerEU	37-59
Processo de apresentação dos capítulos REPowerEU	37-38
Conteúdo dos capítulos REPowerEU	39-49
Avaliação dos capítulos REPowerEU	50-59
Comunicação de informações, acompanhamento e avaliação	60-74
Comunicação de informações sobre a execução dos capítulos REPowerEU	61-63
Acompanhamento pela Comissão	64-72
Avaliações	73-74

Introdução

01 A invasão da Ucrânia pela Rússia aumentou as preocupações sobre a segurança energética e pôs em evidência a dependência da UE em relação às importações de gás, petróleo e carvão provenientes da Rússia. Em resposta, em março de 2022, a Comissão apelou à rápida eliminação das importações de combustíveis fósseis russos e à aceleração do Pacto Ecológico Europeu¹. Posteriormente, o Conselho Europeu decidiu que a União Europeia deveria eliminar progressivamente a sua dependência das importações de gás, petróleo e carvão russos o mais rapidamente possível e convidou a Comissão a propor um plano até ao final de maio de 2022.

02 Em 18 de maio de 2022, a Comissão apresentou o Plano REPowerEU². Trata-se de um roteiro para alcançar um sistema energético mais resiliente e uma verdadeira União da Energia, pondo termo à dependência dos combustíveis fósseis na UE e acelerando a transição para as energias limpas. As medidas do plano destinam-se a dar resposta a estas ambições. Para o efeito, pretendem alcançar poupanças de energia, diversificar o abastecimento energético, acelerar a implantação de energias renováveis para substituir os combustíveis fósseis nas habitações, na indústria e na produção de energia, bem como aumentar a produção de energias limpas.

¹ Comunicação da Comissão, *REPowerEU: ação conjunta europeia para uma energia mais segura e mais sustentável a preços mais acessíveis*, COM(2022) 108 final.

² Comunicação da Comissão, *Plano REPowerEU*, COM(2022) 230.

03 No âmbito desta iniciativa, a Comissão publicou uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) 2021/241 no que diz respeito aos capítulos REPowerEU dos planos de recuperação e resiliência e que altera o Regulamento (UE) 2021/1060³, o Regulamento (UE) 2021/2115⁴, a Diretiva 2003/87/CE⁵ e a Decisão (UE) 2015/1814⁶ [2022/0164 (COD)].

04 A proposta incentiva os Estados-Membros a utilizarem os seus planos nacionais de recuperação e resiliência (PRR) como um quadro estratégico para as reformas e os investimentos, a fim de assegurar uma ação europeia conjunta em prol de um sistema energético mais resiliente, seguro e sustentável. Para o efeito, seriam incluídas novas medidas num novo capítulo REPowerEU, que seria aditado aos PRR aprovados.

05 Em conformidade com o pedido recebido do Conselho e da Comissão do Controlo Orçamental do Parlamento Europeu, o presente parecer contém uma avaliação da conceção global do REPowerEU, da adequação das alterações propostas e dos potenciais riscos de execução. Embora incida na proposta da Comissão, tem igualmente em consideração o acordo político conexo alcançado no Conselho Europeu de 8 de março de 2022.

³ [Regulamento \(UE\) 2021/1060](#) que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu Mais, ao Fundo de Coesão, ao Fundo para uma Transição Justa e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura e regras financeiras aplicáveis a esses fundos e ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, ao Fundo para a Segurança Interna e ao Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos.

⁴ [Regulamento \(UE\) 2021/2115](#) que estabelece regras para apoiar os planos estratégicos a elaborar pelos Estados-Membros no âmbito da política agrícola comum (planos estratégicos da PAC) e financiados pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), e que revoga os Regulamentos (UE) nº 1305/2013 e (UE) nº 1307/2013.

⁵ [Diretiva 2003/87/CE](#) relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade e que altera a Diretiva 96/61/CE do Conselho.

⁶ [Decisão \(UE\) 2015/1814](#) relativa à criação e ao funcionamento de uma reserva de estabilização do mercado para o regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa da União e que altera a Diretiva 2003/87/CE.

Observações gerais

06 O Tribunal conclui que a proposta apresenta uma visão completa do contexto e dos principais desafios, bem como do processo conducente à sua elaboração. Esta sugere a aplicação de medidas pertinentes no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), tirando assim partido de estruturas já existentes.

07 O Tribunal observa, no entanto, que a aplicação do REPowerEU como atualmente proposto pode revelar-se difícil na prática pelos seguintes motivos:

- o embora o REPowerEU vise a UE como um todo, o MRR é aplicado através de medidas apresentadas pelos Estados-Membros, o que cria um risco em termos de resposta estratégica aos desafios futuros e pode desviar a atenção para as prioridades de cada Estado-Membro e não para as da União no seu conjunto;
- o a duração limitada do MRR, em combinação com o tempo necessário para apresentar e aprovar as alterações aos PRR, pode não ser adequada para alguns dos objetivos REPowerEU;
- o atualmente, não é claro se os fundos disponíveis serão proporcionais aos objetivos ambiciosos do REPowerEU e às correspondentes necessidades de investimento, em especial porque a disponibilização de grande parte dos montantes exigiria que os Estados-Membros utilizassem os empréstimos remanescentes do MRR ou transferissem fundos de outras políticas da União;
- o as chaves de afetação propostas para a repartição dos fundos pelos Estados-Membros não refletem os atuais desafios e objetivos do REPowerEU nem as necessidades de investimento específicas dos Estados-Membros a este respeito;
- o dada a forte ênfase do MRR nos objetivos ecológicos e no clima, a introdução de uma isenção geral da obrigação de aplicar o princípio de "não prejudicar significativamente" no caso das medidas REPowerEU pode colocar em risco um dos valores fundamentais deste Mecanismo.

Observações específicas

Objetivos e conceção do REPowerEU

Artigo 1º (alterações ao artigo 4º e ao artigo 18º, nº 4, alínea q), e inserção do novo artigo 21º-C do Regulamento MRR) e anexo I da proposta

Pontos principais

- A realização dos objetivos REPowerEU dependerá de ações complementares a todos os níveis
- O calendário do MRR condiciona alguns dos objetivos REPowerEU
- A consulta das partes interessadas limitou-se aos Estados-Membros

Objetivos REPowerEU

Realização dos objetivos

08 O objetivo geral do REPowerEU é o "*reforço da resiliência do sistema energético da União por meio da diminuição da dependência dos combustíveis fósseis e da diversificação do aprovisionamento energético a nível da União*"⁷. Este objetivo seria realizado através do MRR mediante a inclusão de medidas pertinentes nos capítulos REPowerEU dos PRR⁸.

09 O objetivo geral do REPowerEU refere-se à UE no seu conjunto. Em vez de incidir em projetos estratégicos, que são mais suscetíveis de contribuir para este objetivo geral, o REPowerEU seria executado por intermédio de medidas propostas pelos Estados-Membros. Esta prática coloca riscos em termos da abordagem estratégica do REPowerEU e da realização do seu objetivo global.

10 A proposta sugere a melhoria das infraestruturas e das instalações energéticas para satisfazer as necessidades imediatas de segurança do aprovisionamento de

⁷ Artigo 1º da proposta, alteração ao artigo 4º do Regulamento (UE) 2021/241 que cria o MRR.

⁸ Novo artigo 21º-C, nº 1, do regulamento alterado.

petróleo e gás. O Tribunal está consciente de que podem ser necessárias algumas medidas urgentes para dar resposta a necessidades a curto prazo. Contudo, os investimentos em infraestruturas de combustíveis fósseis não estão necessariamente em consonância com o objetivo REPowerEU de mais longo prazo de reduzir a dependência destes combustíveis, nem com a forte ênfase do MRR na transição ecológica, ao abrigo da qual pelo menos 37% da dotação total do MRR deve contribuir para os objetivos climáticos.

11 A fim de garantir sinergias e complementaridade, os capítulos REPowerEU deverão fornecer informações sobre as ações destinadas à realização dos objetivos REPowerEU que não são financiadas pelo MRR, mas por fundos nacionais ou outros fundos da União⁹. O Tribunal acolhe favoravelmente a intenção da Comissão de obter uma visão global de todas as ações em questão, uma vez que o êxito do REPowerEU dependerá de ações complementares a todos os níveis. Todavia, algumas destas medidas, em especial as financiadas por fontes nacionais, não serão abrangidas pelas disposições de acompanhamento e controlo do MRR.

Calendário

12 A proposta contém um conjunto de objetivos que combinam medidas de curto prazo para satisfazer as necessidades imediatas de segurança do aprovisionamento, principalmente através da melhoria das infraestruturas e instalações energéticas, com medidas de médio e longo prazo centradas, por exemplo, na eficiência energética, na resolução dos estrangulamentos no transporte de energia e na requalificação da mão de obra.

13 O anexo I da proposta especifica que as medidas previstas nos capítulos REPowerEU devem "*contribuir de forma eficaz para a segurança do aprovisionamento da União no seu conjunto, nomeadamente através da diversificação do aprovisionamento energético e da redução da dependência dos combustíveis fósseis antes de 2030*". O Tribunal observa que o prazo de 2030 difere do período de elegibilidade para o MRR, que terminará em 2026.

14 No que diz respeito às medidas que visam os objetivos de longo prazo do REPowerEU, o Tribunal observa que a sua plena aplicação no âmbito do MRR, que termina em 2026, pode não ser exequível. Embora o MRR contribua para a realização de investimentos de curto prazo, os objetivos de longo prazo do REPowerEU poderão ter de ser executados também através de investimentos financiados por outros programas da UE.

⁹ Secção 5 da exposição de motivos da proposta.

Avaliação de impacto e consulta das partes interessadas a nível da UE e nos Estados-Membros

15 As orientações para legislar melhor sugerem que se realizem avaliações de impacto e consultas das partes interessadas como parte integrante da análise exaustiva das opções de conceção e execução. Apesar disso, a proposta não foi objeto de uma avaliação de impacto específica nem de uma consulta das partes interessadas. O Tribunal concorda, porém, com a posição da Comissão, segundo a qual uma avaliação de impacto exaustiva do REPowerEU teria sido difícil num prazo tão curto.

16 A proposta introduz a obrigação de os Estados-Membros procederem a consultas quando da elaboração dos PRR e apresentarem um resumo deste processo no capítulo REPowerEU, explicando os resultados das consultas e de que modo foram tidos em conta os contributos das partes interessadas¹⁰.

17 Apesar de poder aumentar o tempo necessário para a elaboração e a apresentação dos capítulos REPowerEU, o Tribunal congratula-se com o envolvimento das partes interessadas a nível nacional. Porém, não é claro em que medida e de que forma a Comissão poderia intervir caso um Estado-Membro não tenha tido suficientemente em conta os pontos de vista e as preocupações das partes interessadas.

Financiamento e dotação financeira

Financiamento do REPowerEU

Artigo 1º (alteração ao artigo 14º e inserção dos artigos 21º-A e 21º-B do Regulamento MRR); artigos 2º, 3º, 4º e 5º e considerandos 14-18 e 20 da proposta

Pontos principais

- O financiamento total é incerto, podendo variar entre 20 mil milhões de euros e 275 mil milhões de euros
- O financiamento adicional (20 mil milhões de euros) cobrirá apenas uma ínfima parte das necessidades totais de investimento
- Os incentivos à utilização da componente de concessão de empréstimos podem ser reduzidos para alguns Estados-Membros

¹⁰ Considerando 12 e artigo 1º, nº 3, da proposta.

18 A Comissão estimou que serão necessários 210 mil milhões de euros em investimentos adicionais para o REPowerEU, em especial para cobrir a eliminação progressiva das importações russas de combustíveis fósseis até 2027¹¹. Prevê-se que estas necessidades adicionais sejam financiadas por várias fontes, num montante máximo disponível de 274,4 mil milhões de euros:

- o 20 mil milhões de euros de subvenções gerados pela venda em leilão de licenças de emissão do Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da UE (CELE);
- o até 26,9 mil milhões de euros de subvenções provenientes de transferências voluntárias dos fundos de coesão;
- o até 7,5 mil milhões de euros de subvenções provenientes de transferências voluntárias dos fundos de desenvolvimento rural;
- o até 220 mil milhões de euros através dos empréstimos remanescentes do MRR.

19 O Tribunal salienta que todas estas fontes, com exceção das licenças de emissão do CELE, escapam ao controlo da Comissão, uma vez que dependem de os Estados-Membros transferirem fundos de outros domínios de intervenção ou utilizarem a parte remanescente dos empréstimos do MRR. Por conseguinte, o financiamento total disponível na realidade poderá ser consideravelmente inferior, não havendo certeza de que será suficiente para cobrir as necessidades de investimento estimadas em 210 mil milhões de euros.

Apoio sob a forma de subvenções – novas receitas geradas pela venda em leilão de licenças de emissão do CELE

20 De acordo com a proposta, a Comissão financiará parte das subvenções REPowerEU através da venda em leilão de 20 mil milhões de euros (a preços correntes) em licenças de emissão do CELE provenientes da reserva de estabilização do mercado. Este valor cobriria apenas uma pequena porção das necessidades totais estimadas.

21 O CELE é um dos principais contribuintes para o objetivo da política climática da UE de reduzir as emissões de gases com efeito de estufa de modo a cumprir as metas para 2030 e 2050. O objetivo da reserva de estabilização do mercado é ajudar a estabilizar o CELE, eliminando os excedentes de licenças de emissão quando há demasiadas e libertando licenças quando há poucas.

¹¹ Ficha informativa *Financiar o REPowerEU*.

22 No seu Relatório Especial de 2020 sobre o CELE¹², o Tribunal recomendou que a Comissão orientasse melhor a atribuição das licenças de emissão a título gratuito e melhorasse a metodologia dos parâmetros de referência. Nos termos da proposta, a alteração da Decisão (UE) 2015/1814 prorrogaria a atual taxa de admissão de licenças de emissão na reserva de estabilização do mercado até 2030 e permitiria que algumas licenças fossem libertadas e leiloadas para gerar receitas adicionais para o MRR. Tendo em conta os valores mais recentes de comercialização das licenças (entre 80 euros e 100 euros/tonelada de equivalente CO₂), para angariar 20 mil milhões de euros será necessário colocar entre 200 e 250 milhões de licenças adicionais em circulação até 2030.

23 A utilização da reserva de estabilização do mercado para gerar receitas adicionais e a reposição no mercado de volumes tão elevados de licenças de emissão podem prejudicar o objetivo inicial da reserva de apoiar os preços do carbono, bem como perturbar o mercado do CELE. Podem também reduzir os incentivos à mobilização de outras fontes de financiamento para investimentos sustentáveis.

Apoio sob a forma de subvenções – transferências dos fundos da política de coesão e do desenvolvimento rural da UE

24 A proposta introduz a possibilidade de os Estados-Membros transferirem até 7,5% adicionais da sua dotação inicial ao abrigo da política de coesão para apoiar as atividades do REPowerEU no âmbito do MRR¹³. Este montante representaria um máximo de 26,9 mil milhões de euros, provenientes principalmente do FEDER. A disponibilização desta verba adicional dependeria da plena utilização do mecanismo existente, que permite transferir até 5% (17,7 mil milhões de euros) dos fundos de coesão para outros instrumentos em regime de gestão direta ou indireta. Os recursos transferidos deveriam ser utilizados em benefício do Estado-Membro em causa.

25 Do mesmo modo, a proposta permite a transferência para o MRR de 12,5% do financiamento do FEADER, até um máximo de 7,5 mil milhões de euros em todos os Estados-Membros.

26 Em ambos os casos, as transferências adicionais seriam voluntárias. O facto de as medidas REPowerEU não exigirem cofinanciamento nacional pode constituir um

¹² Relatório Especial 18/2020, *Sistema de comércio de licenças de emissão da União Europeia: a atribuição de licenças a título gratuito necessitava de uma melhor orientação*, recomendações 1 e 2.

¹³ Artigo 2º, nº 5, da proposta.

incentivo para os Estados-Membros as efetuarem. Contudo, podem resultar na reafetação de fundos do nível regional para o nível nacional dos Estados-Membros, uma vez que tanto os fundos da política de coesão como o FEADER são executados através de programas nacionais e regionais, ao passo que o REPowerEU não tem necessariamente uma componente regional. Por isso, as autoridades regionais poderiam mostrar-se relutantes em aceitar efetuar essas transferências.

27 Acresce que a proposta e as orientações da Comissão exigem que o financiamento transferido do FEADER contribua, não obstante, para os objetivos da PAC, excluindo assim o risco de transferências que impeçam esses objetivos. No entanto, em matéria de coesão, não existe este alinhamento, a menos que a transferência já esteja inscrita no acordo de parceria. Os fundos transferidos de um programa alterado não contribuirão necessariamente para os objetivos desse programa.

28 Por conseguinte, a possibilidade de transferências voluntárias de fundos da coesão e do desenvolvimento rural para o MRR resultará de uma escolha política que poderá reduzir a disponibilidade de financiamento para outros objetivos de coesão e desenvolvimento rural.

Apoio sob a forma de empréstimos – através dos empréstimos remanescentes do MRR

29 A Comissão propõe igualmente o financiamento das medidas REPowerEU a partir dos empréstimos remanescentes do MRR. Dos 385,8 mil milhões de euros disponibilizados para empréstimos ao abrigo deste Mecanismo, os Estados-Membros solicitaram até à data 165 mil milhões de euros, deixando um máximo de 220 mil milhões de euros para eventual utilização pelo REPowerEU. Dado que, até à data, apenas sete Estados-Membros solicitaram empréstimos e os restantes podem fazê-lo até 31 de agosto de 2023¹⁴, o montante dos empréstimos remanescentes disponíveis para as medidas REPowerEU pode ainda diminuir consideravelmente.

30 Para dar à Comissão uma indicação sobre a proporção de empréstimos disponíveis, todos os Estados-Membros teriam de comunicar a sua intenção de apresentar um pedido de empréstimo no prazo máximo de 30 dias após a entrada em vigor do regulamento alterado. Porém, estas informações seriam meramente indicativas. Por conseguinte, o montante efetivamente disponível só seria conhecido em 31 de agosto de 2023, data-limite para a apresentação dos pedidos de empréstimo.

¹⁴ Artigo 14º do Regulamento (UE) 2021/241.

31 A possibilidade de os Estados-Membros recorrerem ou não aos empréstimos remanescentes depende de uma série de fatores, nomeadamente das suas necessidades de financiamento adicionais, do seu rácio da dívida ou ainda das condições dos empréstimos. Assim, é provável que a atratividade dos empréstimos varie. Em geral, há uma reduzida probabilidade de os Estados-Membros com condições de contração de empréstimos mais favoráveis do que as oferecidas pela UE utilizarem os empréstimos disponíveis.

Dotação financeira

Artigo 1º (alteração ao artigo 14º e inserção dos artigos 21º-A e 21º-B do Regulamento MRR); artigos 2º, 3º, 4º e 5º e considerandos 14-18 e 20 da proposta

Pontos principais

- A chave de afetação relativa às subvenções e aos empréstimos não está diretamente relacionada com os objetivos REPowerEU
- O mecanismo de afetação da parte remanescente dos empréstimos do MRR ainda não é claro

Concessão de subvenções

32 A proposta¹⁵ sugere o cálculo da parte das subvenções disponíveis para os Estados-Membros com base na chave de afetação do MRR definida no artigo 11º do Regulamento (UE) 2021/241. Assim, 70% seriam concedidos com base na população, no inverso do PIB *per capita* e na taxa de desemprego de cada Estado-Membro. Os restantes 30% seriam distribuídos com base na população, no inverso do PIB *per capita* e, em partes iguais, na variação do PIB real em 2020 e na variação agregada do PIB real durante o período de 2020-2021.

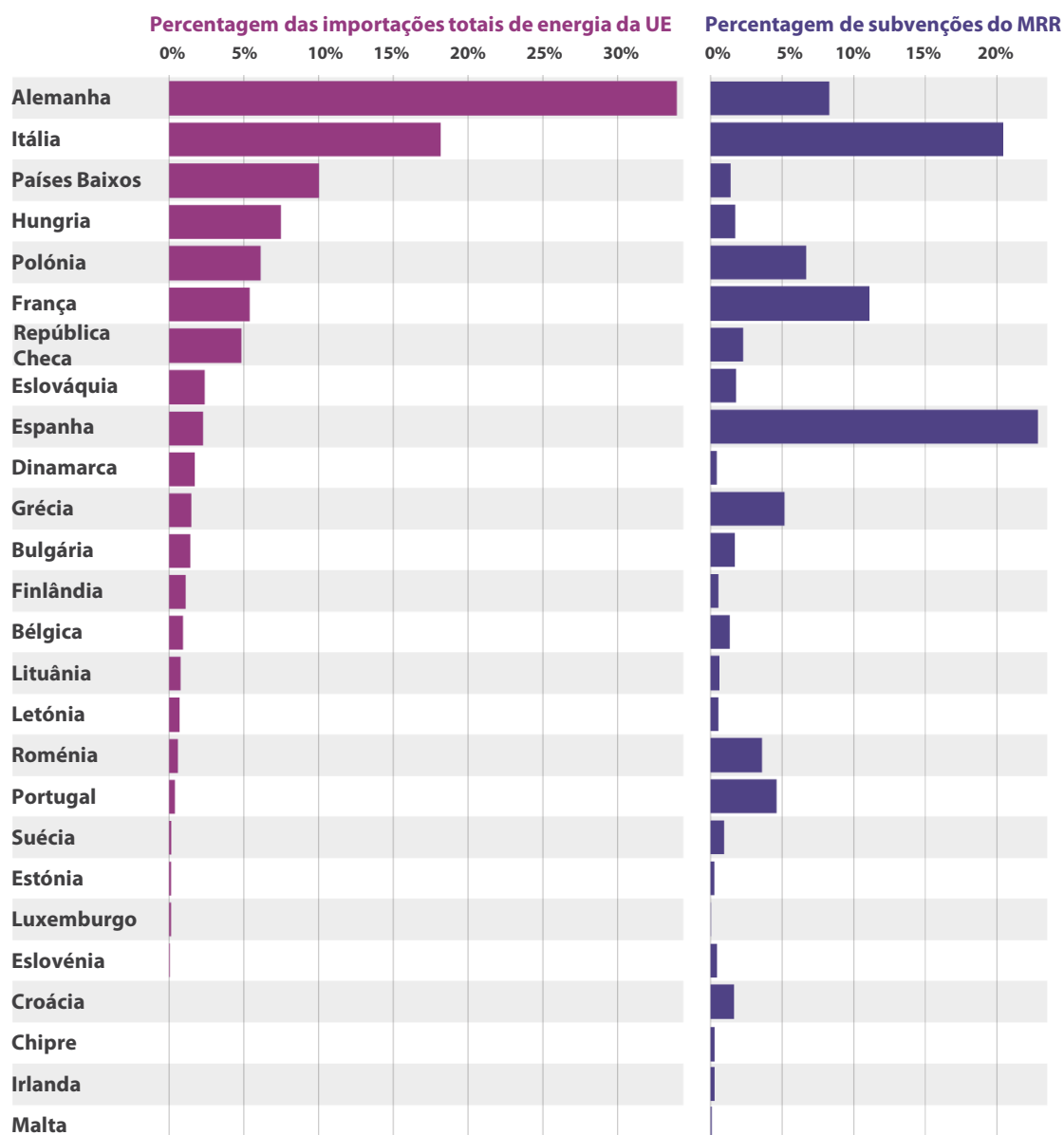
33 Por conseguinte, a chave de afetação proposta não está diretamente relacionada com as necessidades de investimento do REPowerEU nem com os seus objetivos de reduzir a dependência dos combustíveis fósseis e diversificar o aprovisionamento energético. Por exemplo, não tem em conta a taxa de dependência energética¹⁶, em especial a dependência da Rússia, que varia consideravelmente entre os

¹⁵ Artigo 21º-A, nº 2, do Regulamento (UE) 2021/241 alterado.

¹⁶ A taxa de dependência energética mostra a proporção de energia que uma economia tem de importar.

Estados-Membros (ver *figura 1*), nem a taxa de energias renováveis no cabaz energético de cada Estado-Membro, que varia entre 10% e mais de 90%.

Figura 1 – Percentagem das importações totais de energia da UE provenientes da Federação da Rússia em relação à parte estimada da subvenção utilizando a chave de afetação do MRR



* Informações não disponíveis para a Áustria.

Fonte: TCE, com base em <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2c.html?lang=en> e https://ec.europa.eu/info/files/updated-member-states-grant-allocation-based-eurostat-outturn-data-2020-and-2021_en.

Concessão de empréstimos

34 A proposta não altera a fórmula de afetação da componente de concessão de empréstimos regulada pelo artigo 14º, nº 5, do Regulamento (UE) 2021/241. Por conseguinte, cada Estado-Membro pode solicitar empréstimos até 6,8% do seu RNB de 2019. Tal como no caso das subvenções, a afetação não está relacionada com os objetivos REPowerEU.

35 O Regulamento MRR prevê a possibilidade de aumentar o montante dos empréstimos em circunstâncias excecionais. Em consonância com a alteração proposta ao artigo 14º, nº 6, este aumento deve ter em conta as necessidades do Estado-Membro requerente e os pedidos previstos ou já apresentados por outros Estados-Membros. Na prática, passa a ser possível a reafetação a outros Estados-Membros da parte remanescente da componente do MRR relativa à concessão de empréstimos.

36 Não é claro de que forma os empréstimos remanescentes seriam repartidos pelos Estados-Membros, uma vez que o artigo 14º, nº 6, alterado apenas estabelece princípios orientadores (igualdade de tratamento, solidariedade, proporcionalidade e transparência), sem mais pormenores sobre a sua aplicação na prática.

Capítulos REPowerEU

Artigo 1º (inserção do novo artigo 21º-C) e considerandos 4-8, 10-11 e 13-14 da proposta

Pontos principais

- A apresentação de capítulos REPowerEU não é obrigatória
- A isenção geral da obrigação de aplicar o princípio de "não prejudicar significativamente" em algumas das medidas REPowerEU coloca riscos para os objetivos ecológicos do MRR
- As iniciativas transfronteiriças desempenham um papel fundamental na realização dos objetivos, mas podem não ser sistematicamente incluídas nos capítulos REPowerEU
- Devido ao tempo necessário para a avaliação, provavelmente os fundos só estarão disponíveis no final de 2023
- O novo critério de avaliação dos capítulos REPowerEU deixa margem para uma apreciação qualitativa

Processo de apresentação dos capítulos REPowerEU

37 O Regulamento (UE) 2021/241 estabelece as condições em que um Estado-Membro pode alterar o seu PRR¹⁷. No **quadro 1**, o Tribunal apresenta uma visão global dos motivos possíveis para alterar um PRR enunciados no Regulamento (UE) 2021/241.

Quadro 1 – Circunstâncias que permitem a alteração de um PRR

Tipo de alteração	Motivo da alteração	Disposição aplicável do Regulamento (UE) 2021/241
Alterações de carácter geral	O cálculo da contribuição final do MRR resulta num ajustamento em alta ou em baixa da dotação concedida ao Estado-Membro em causa.	Artigo 11º, nº 2
	O Estado-Membro apresenta um pedido de empréstimo (adicional).	Artigo 14º, nº 4

¹⁷ Artigo 21º do Regulamento (UE) 2021/241.

	O Estado-Membro solicita uma alteração invocando que os marcos e as metas do PRR deixaram de ser exequíveis devido a circunstâncias objetivas.	Artigo 21º, nº 1
Capítulos REPowerEU*	O Estado-Membro propõe medidas REPowerEU e solicita o financiamento adicional referido no artigo 21º-A do Regulamento (UE) 2021/241 alterado.	Artigo 14º
	O Estado-Membro propõe medidas REPowerEU e procede a uma transferência de fundos provenientes da política de coesão ou do FEADER.	Artigo 18º
	Os Estados-Membros podem solicitar um aumento do apoio sob a forma de empréstimos superior a 6,8% do seu RNB de 2019.	Artigo 14º, nº 6

* Apresentação obrigatória no caso das alterações de carácter geral.

Fonte: TCE.

38 Os Estados-Membros que apresentem um pedido de alteração dos seus PRR após a entrada em vigor da proposta seriam obrigados a incluir um capítulo REPowerEU. No entanto, os que não o façam não estariam sujeitos a esta obrigação. Esta situação poderá prejudicar a realização dos objetivos REPowerEU.

Conteúdo dos capítulos REPowerEU

Recomendações específicas por país

39 O Regulamento (UE) 2021/241 estipula que os PRR deverão "*contribuir para responder [...] a todos ou a uma parte significativa dos desafios identificados nas recomendações específicas por país [REP] pertinentes*" adotadas no contexto do Semestre Europeu¹⁸.

40 As REP de 2022¹⁹ referem-se, nomeadamente, aos desafios energéticos que os Estados-Membros enfrentam. Em 2021, a Comissão não formulou quaisquer REP, mas apenas recomendações sobre a situação orçamental dos Estados-Membros ao abrigo do Pacto de Estabilidade e Crescimento²⁰.

¹⁸ Artigos 18º e 19º e anexo V do [Regulamento \(UE\) 2021/241](#).

¹⁹ [2022 European Semester: Country-Specific Recommendations / Commission Recommendations](#).

²⁰ [Country-Specific Recommendations for 2019, 2020 and 2021: A tabular comparison and an overview of implementation](#), p. 2.

41 Dado que a proposta não altera as atuais disposições do Regulamento (UE) 2021/241 no que diz respeito às REP, os Estados-Membros que apresentem um capítulo REPowerEU continuariam a ter de demonstrar que os PRR alterados contribuem para responder a todos ou a uma parte significativa dos desafios identificados nas REP pertinentes emitidas nessa altura. Embora as REP de 2022 relativas à energia (sobre, por exemplo, o reforço da eficiência energética, a diversificação do aprovisionamento energético ou o desenvolvimento de infraestruturas energéticas) correspondam aos objetivos REPowerEU, as que não dizem respeito à energia (por exemplo, as relativas a pensões, fiscalidade ou política orçamental) vão além do âmbito de aplicação destes capítulos e, por conseguinte, continua a não ser claro como serão abrangidas.

42 O Tribunal observa igualmente que nem o Regulamento (UE) 2021/241 nem a proposta estabelecem o que se entende por REP "pertinentes" ou "uma parte significativa" dos desafios identificados nas REP. Essa definição dependerá das conversações entre a Comissão e o Estado-Membro em causa, tendo em conta os fundos que este tem à sua disposição. Por conseguinte, avaliar em que medida é dada resposta às REP é uma questão de apreciação.

Princípio de "não prejudicar significativamente"

43 O Regulamento (UE) 2021/241 não permite a inclusão num PRR de nenhuma das medidas de execução de reformas e dos projetos de investimento que possa prejudicar significativamente o ambiente (princípio de "não prejudicar significativamente").

44 A proposta introduz uma isenção da obrigação de aplicar este princípio para as medidas que visem a *"melhoria das infraestruturas e das instalações energéticas para satisfazer as necessidades imediatas de segurança do aprovisionamento"*.

45 O Tribunal está ciente de que as medidas em questão deverão ter um impacto no ambiente e que haverá um compromisso entre o objetivo de segurança do aprovisionamento energético e as preocupações ambientais e climáticas, pelo menos no curto prazo. Todavia, dada a forte ênfase do MRR nos objetivos ecológicos e no clima, a introdução de uma isenção da obrigação de aplicar o princípio de "não prejudicar significativamente" pode colocar em risco um dos seus valores fundamentais. Assim, pode ser útil, pelo menos, ter uma indicação do impacto das medidas potencialmente prejudiciais, de modo a selecionar as que representam um nível aceitável de impacto ambiental e climático em comparação com o valor acrescentado que se espera que tragam aos objetivos REPowerEU.

Projetos transfronteiriços

46 De acordo com a proposta, os projetos transfronteiriços e as medidas de natureza transfronteiriça são particularmente adequados aos objetivos REPowerEU²¹, o que se aplica especificamente aos projetos destinados a melhorar as ligações energéticas entre os Estados-Membros, a fim de aumentar a segurança e a diversificação do aprovisionamento energético.

47 Até à data, o número de projetos transfronteiriços incluídos nos PRR aprovados foi reduzido e a proposta não inclui qualquer ação específica para os incentivar. Além disso, o facto de os capítulos REPowerEU poderem ser apresentados em momentos diferentes prejudica ainda mais a inclusão de projetos transfronteiriços nos PRR.

48 Apesar da sua importância estratégica para a realização dos objetivos REPowerEU, o Tribunal observa que os projetos transfronteiriços ou os troços transfronteiriços dos projetos prioritários das Redes Transeuropeias de Transportes (RTE-E) sofrem frequentemente atrasos. Por exemplo, quase dez anos após o prazo previsto, entre outros aspetos, a integração do mercado da eletricidade da UE está incompleta devido à capacidade insuficiente das interligações transfronteiriças²².

49 Os desafios específicos que surgem na conceção e execução de projetos transfronteiriços sublinham a necessidade de propor projetos amadurecidos para financiamento REPowerEU, tendo igualmente em conta o prazo de execução do MRR. Por este motivo, podem não ser incluídos projetos estratégicos transfronteiriços nos PRR.

Avaliação dos capítulos REPowerEU

Procedimento de avaliação e calendário

50 Os procedimentos de avaliação dos capítulos REPowerEU seguem, de um modo geral, os aplicados aos PRR na sua forma inicial:

- o a Comissão avalia cada PRR no prazo de dois meses a contar da sua apresentação pelo Estado-Membro. Com o acordo deste, o prazo pode ser prorrogado por um período razoável, se necessário²³. Uma vez avaliado positivamente o PRR, a Comissão apresenta uma proposta de decisão de execução do Conselho;

²¹ Ver a exposição de motivos da proposta.

²² ACER Market Monitoring Report 2020 – Electricity Wholesale Market Volume.

²³ Artigo 19º, nº 1, do Regulamento (UE) 2021/241.

- o com base na proposta, o Conselho adota uma decisão de execução relativa ao PRR no prazo de quatro semanas²⁴;
- o após a adoção da decisão pelo Conselho, a Comissão celebra um acordo operacional com o Estado-Membro que especifica aspetos técnicos da execução, como o calendário, etapas intermédias adicionais relativas aos marcos e às metas e o acesso aos dados subjacentes.

51 Em 4 de julho de 2022, todos os Estados-Membros tinham apresentado os seus PRR, mas apenas 14 tinham assinado um acordo operacional. Para estes 14 casos, o tempo médio decorrido entre a apresentação do PRR e a celebração do acordo operacional foi de cerca de 9 meses (ver *figura 2*).

Figura 2 – Tempo decorrido entre a apresentação dos PRR e a celebração dos acordos operacionais



* A Hungria e os Países Baixos apenas recentemente apresentaram os seus PRR, que estão ainda a ser avaliados pela Comissão.

Fonte: TCE.

²⁴ Artigo 20º do Regulamento (UE) 2021/241.

52 Acresce que, tal como já referido, a proposta não especifica uma data para a apresentação dos capítulos REPowerEU, indicando simplesmente: "*O plano de recuperação e resiliência apresentado à Comissão após [data de entrada em vigor do presente regulamento modificativo] deve incluir um capítulo REPowerEU*"²⁵.

53 A falta de indicação de um prazo preciso para a apresentação dos capítulos REPowerEU e do tempo necessário para a sua avaliação afetariam negativamente a possibilidade de conceder financiamento REPowerEU em tempo oportuno. Mesmo partindo do princípio de que a avaliação dos capítulos REPowerEU levaria menos tempo do que a avaliação inicial dos PRR, é pouco provável que os acordos operacionais alterados sejam assinados antes de meados de 2023 ou que o financiamento esteja disponível antes do final de 2023.

Critério e classificação para realizar a avaliação dos capítulos REPowerEU

54 A avaliação dos PRR e dos novos capítulos REPowerEU pela Comissão baseia-se em vários critérios pertencentes a quatro categorias diferentes (*relevância, eficácia, eficiência e coerência*)²⁶.

55 Na sua proposta, a Comissão introduz um critério adicional para a avaliação dos investimentos e das reformas constantes dos capítulos REPowerEU e enumera elementos específicos que devem ser tidos em conta (ver [quadro 2](#)).

Quadro 2 – Avaliação dos capítulos REPowerEU

Critério	Elementos a ter em conta na avaliação
"As medidas [...] são suscetíveis de contribuir de forma eficaz para a segurança do aprovisionamento da União no seu conjunto, nomeadamente através da diversificação do aprovisionamento energético e da redução da dependência dos combustíveis fósseis antes de 2030."	A execução das medidas previstas é suscetível de: <ol style="list-style-type: none"> 1. "contribuir significativamente para a melhoria das infraestruturas e das instalações energéticas com vista a satisfazer as necessidades imediatas de segurança do aprovisionamento de petróleo e gás, nomeadamente para permitir a diversificação do aprovisionamento no interesse da União no seu conjunto", ou 2. "contribuir significativamente para o reforço da eficiência energética dos edifícios, a descarbonização da indústria, o aumento da produção e da utilização de biometano sustentável e de hidrogénio renovável ou não fóssil e o aumento da quota-parte das energias renováveis", ou

²⁵ Artigo 21º-C do Regulamento (UE) 2021/241 alterado.

²⁶ Artigo 19º, nº 3, do [Regulamento \(UE\) 2021/241](#).

	<p>3. "resolver os estrangulamentos nas infraestruturas energéticas, em particular através da construção de ligações transnacionais com outros Estados-Membros, ou de apoiar os transportes sem emissões e respetivas infraestruturas, incluindo os caminhos de ferro", ou</p> <p>4. "contribuir significativamente para o apoio à requalificação da mão de obra mediante a aquisição de competências verdes, bem como para o apoio às cadeias de valor em materiais e tecnologias essenciais associados à transição ecológica, e</p> <p>5. se as medidas e a explicação [...] são complementares entre si e contribuem significativamente [...] para alcançar a diversificação do aprovisionamento energético da União ou a redução da dependência dos combustíveis fósseis antes de 2030", juntamente com</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ as medidas constantes das "decisões de execução do Conselho já adotadas", e ○ "outras medidas que contribuem para os objetivos REPowerEU [...] a aplicar de fevereiro de 2022 a 31 de dezembro de 2026 sem apoio financeiro ao abrigo do mecanismo".
--	---

Fonte: TCE, com base na proposta.

56 Nas orientações relativas à avaliação é apresentada uma escala de classificação para todos os critérios REPowerEU²⁷. A Comissão classificaria os capítulos de "A" (nota mais elevada) a "C" (nota mais baixa). Contudo, para que o PRR receba uma avaliação globalmente positiva, o critério REPowerEU deve ser classificado como "A" (ver [quadro 3](#)).

Quadro 3 – Classificação dos capítulos REPowerEU

Critério	Classificações possíveis da contribuição	Classificação mínima exigida
"As medidas [...] são suscetíveis de contribuir de forma eficaz para a segurança do aprovisionamento da União no seu conjunto, nomeadamente através da diversificação do aprovisionamento energético e da redução da dependência dos combustíveis fósseis antes de 2030."	<p>A – Em grande medida</p> <p>B – Moderadamente</p> <p>C – Em pequena medida</p>	A

Fonte: TCE, com base na proposta.

²⁷ Anexo V do Regulamento (UE) 2021/241 alterado.

57 Como o Tribunal observou no seu parecer sobre o MRR²⁸, a formulação do critério e dos elementos de avaliação nem sempre são específicos ("contribuir significativamente", "reforço da eficiência energética"). Além disso, a proposta não define claramente o que se entende por medidas que contribuem "*em grande medida/moderadamente/em pequena medida*" para os objetivos relativos à segurança do aprovisionamento energético ou à redução da dependência dos combustíveis fósseis. Por conseguinte, esta questão seria objeto de uma apreciação qualitativa, com os riscos associados para o potencial impacto dos PRR e para a coerência da sua avaliação nos diferentes Estados-Membros.

58 Até à data, de um modo geral, a Comissão avaliou os PRR em função dos seus próprios méritos, sem qualquer análise comparativa entre os Estados-Membros. É ainda mais provável que esta estratégia seja utilizada nas alterações dos PRR, incluindo os capítulos REPowerEU, uma vez que os Estados-Membros não as apresentarão ao mesmo tempo. Reduzirá igualmente a probabilidade de identificar e promover projetos transfronteiriços (ver a secção [projetos transfronteiriços](#)), que desempenham um papel fundamental na realização dos objetivos REPowerEU e são explicitamente mencionados no terceiro elemento de avaliação. Além disso, a ausência de uma análise comparativa representa um risco para a coerência das avaliações dos capítulos REPowerEU e limitaria o âmbito de uma visão estratégica quanto ao eventual contributo das medidas previstas nesses capítulos para a realização dos objetivos gerais REPowerEU.

59 O Tribunal congratula-se com a referência específica à complementaridade no último elemento de avaliação e com a obrigação de os Estados-Membros fornecerem uma visão global de todas as medidas pertinentes, independentemente da fonte de financiamento. Porém, as medidas financiadas por outras fontes, nomeadamente nacionais, não são abrangidas pelos mecanismos de controlo do MRR e podem ser alteradas ou revogadas a qualquer momento, o que restringe os benefícios deste elemento de avaliação.

²⁸ [Parecer 06/2020](#) sobre a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um Mecanismo de Recuperação e Resiliência (COM(2020) 408).

Comunicação de informações, acompanhamento e avaliação

Artigo 1º (inserção do novo artigo 21º-D); considerando 21 e anexo I da proposta; e ponto 1.4.4 da ficha financeira legislativa

Pontos principais

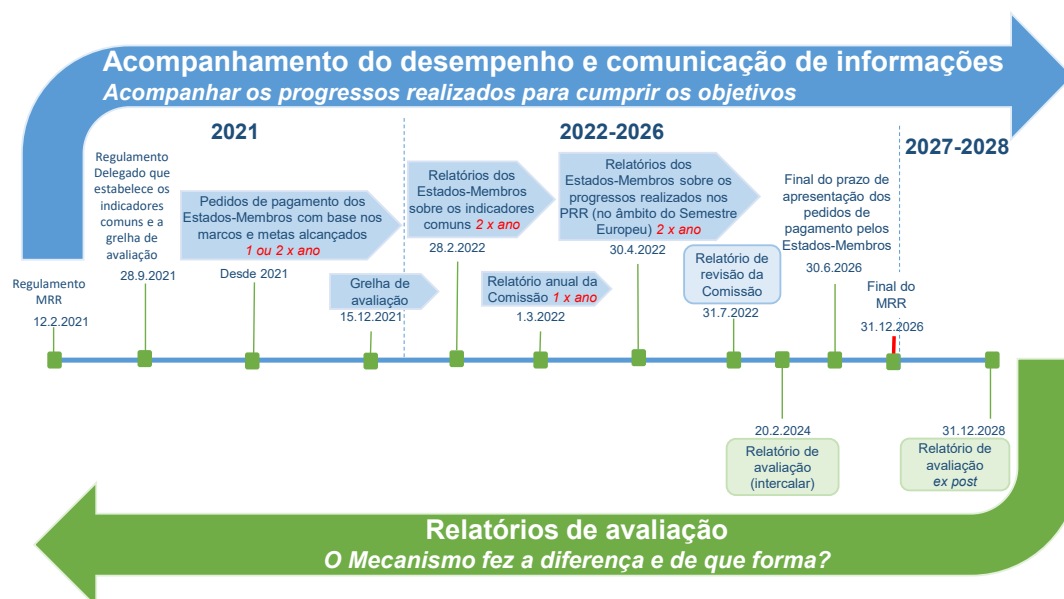
- A falta de orientações sobre comunicação de informações pode prejudicar o acompanhamento e a avaliação adequados do REPowerEU
- Os indicadores propostos não são adequados para acompanhar os progressos na realização dos objetivos REPowerEU
- O relatório de avaliação intercalar do MRR em 2024 surgirá demasiado cedo para fornecer informações sobre a aplicação das medidas REPowerEU

60 O Regulamento (UE) 2021/241²⁹ define as obrigações dos Estados-Membros e da Comissão em matéria de comunicação de informações sobre os progressos realizados na concretização dos objetivos do MRR, aferidos em função de um conjunto de indicadores comuns³⁰. É também exigido um relatório de avaliação independente sobre a execução do MRR em momentos específicos. Nos termos da proposta, os investimentos e as reformas do capítulo REPowerEU estariam sujeitos às mesmas disposições de acompanhamento que as outras medidas no âmbito de um PRR. A **figura 3** apresenta uma visão global das disposições em matéria de comunicação de informações, acompanhamento e avaliação ao abrigo do Regulamento (UE) 2021/241.

²⁹ Artigos 27º, 30º e 31º do Regulamento (UE) 2021/241.

³⁰ Regulamento Delegado (UE) 2021/2106 que completa o Regulamento (UE) 2021/241 que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência estabelecendo os indicadores comuns e os elementos pormenorizados da grelha de avaliação da recuperação e resiliência.

Figura 3 – Acompanhamento e avaliação do desempenho do MRR entre 2021 e 2028



Fonte: TCE.

Comunicação de informações sobre a execução dos capítulos REPowerEU

61 A proposta reitera que as disposições existentes em matéria de comunicação de informações ao abrigo do MRR devem ser alargadas ao capítulo REPowerEU.

62 O Tribunal acolhe favoravelmente o facto de a Comissão propor a inclusão da comunicação de informações sobre o REPowerEU no atual sistema de comunicação do MRR. Neste contexto, o Tribunal observa que a Comissão tem de fornecer mais orientações sobre o conteúdo dos relatórios dos Estados-Membros, bem como sobre a recolha, análise e verificação dos dados e informações neles incluídos. Os relatórios devem incluir todas as informações necessárias para o acompanhamento e a avaliação adequados das medidas previstas nos capítulos REPowerEU, evitando ou atenuando devidamente quaisquer atrasos e insuficiências a este respeito, incluindo o risco de fraude e outras irregularidades.

63 Neste sentido, é importante criar mecanismos eficazes de comunicação de fraudes que permitam um acompanhamento e supervisão contínuos da proteção dos interesses financeiros da UE³¹. Até à data, os Estados-Membros não têm a obrigação

³¹ Ver Parecer 06/2020 do TCE, ponto 23.

de comunicar à Comissão suspeitas de fraude no MRR da mesma forma que para outros regimes da UE³².

Acompanhamento pela Comissão

64 As medidas previstas nos capítulos REPowerEU estariam sujeitas às mesmas disposições de acompanhamento que todas as outras medidas do MRR. Estas disposições baseiam-se em 14 indicadores comuns para a comunicação dos progressos realizados na concretização dos objetivos do MRR³³ e incluem uma metodologia para apresentar informações sobre despesas sociais³⁴.

65 Além disso, a proposta exige que a Comissão acompanhe os progressos e as realizações nos capítulos REPowerEU através dos seguintes indicadores de resultados³⁵:

- o número de planos alterados, incluindo um capítulo REPowerEU, aprovados pela Comissão (realização);
- o número de medidas constantes dos capítulos REPowerEU aplicadas (resultado);
- o contribuição global para os objetivos REPowerEU e, em particular, para a eliminação progressiva da dependência da União em relação ao gás russo (resultado);
- o os objetivos REPowerEU perseguidos nos respetivos capítulos, alcançados graças, nomeadamente, ao apoio financeiro recebido (impacto).

66 No entanto, o Tribunal observa que os indicadores propostos não correspondem inteiramente aos objetivos REPowerEU e não são adequados para medir o seu desempenho. O primeiro é um indicador de realizações que não está diretamente

³² As autoridades dos Estados-Membros comunicam à Comissão casos de suspeita de fraude ou de fraude comprovada (ou outras irregularidades) através do Sistema de Gestão de Irregularidades (SGI), alojado na plataforma do Sistema de Informação Antifraude do OLAF.

³³ [Regulamento Delegado \(UE\) 2021/2106](#) que completa o Regulamento (UE) 2021/241 estabelecendo os indicadores comuns e dos elementos pormenorizados da grelha de avaliação da recuperação e resiliência.

³⁴ [Regulamento Delegado \(UE\) 2021/2105](#) que completa o Regulamento (UE) 2021/241 definindo uma metodologia para apresentar informações sobre despesas sociais.

³⁵ Ponto 1.4.4 da ficha financeira legislativa que acompanha a proposta.

ligado aos objetivos da proposta REPowerEU ou do MRR. O segundo mede os resultados do REPowerEU, mas só indiretamente está ligado aos seus objetivos. O terceiro e o quarto estão diretamente relacionados com os objetivos REPowerEU, mas a sua avaliação será difícil porque se baseiam no pressuposto de uma simples relação causa/efeito que não existe necessariamente na realidade – nomeadamente, que a realização dos objetivos está ligada à contribuição financeira global ou ao volume do apoio financeiro.

67 Dos 14 indicadores comuns, quatro prestam-se a ser aplicados às medidas nos capítulos REPowerEU: "*poupança no consumo anual de energia primária*", "*capacidade operacional adicional instalada para energias renováveis*", "*infraestruturas para combustíveis alternativos (pontos de abastecimento/carregamento)*" e "*número de pessoas que prosseguem estudos ou ações de formação*". Todavia, os indicadores comuns não abrangem todos os aspetos do REPowerEU, como a produção e a utilização de biometano sustentável ou a descarbonização da indústria.

68 O sistema de acompanhamento deve estabelecer uma ligação clara entre os indicadores e objetivos, por um lado, e os marcos e metas previstos, por outro³⁶. Para facilitar o acompanhamento e a avaliação da execução das medidas REPowerEU e ajudar os Estados-Membros a utilizarem eficazmente os seus recursos para alcançar os objetivos energéticos comuns da UE, a Comissão deve especificar indicadores com um nível de pormenor suficiente. Dessa forma, garantia-se também que os dados de diferentes Estados-Membros seriam comparáveis e poderiam ser agregados.

69 Além disso, embora o objetivo REPowerEU de reduzir a dependência dos combustíveis fósseis e diversificar o aprovisionamento energético seja mensurável³⁷, a proposta não quantifica os resultados esperados para este objetivo global a nível da UE, exceto na medida em que se refere às metas climáticas da União para 2030 e ao seu objetivo de neutralidade climática para 2050.

70 A nível dos Estados-Membros, o artigo 21º-C do Regulamento (UE) 2021/241 alterado exigiria uma explicação sobre a forma como as medidas contribuiriam para os objetivos REPowerEU, incluindo uma quantificação das poupanças de energia.

³⁶ *Better Regulation Guidelines*, SWD(2017) 350.

³⁷ *Better Regulation toolbox*, p. 110.

71 As orientações da Comissão³⁸ aos Estados-Membros requerem que, nos seus capítulos REPowerEU, estes demonstrem que os investimentos e as reformas correspondentes permitirão concretizar os objetivos REPowerEU, medindo:

- o a redução esperada das importações de gás ou de combustíveis fósseis provenientes da Rússia e a diminuição prevista do consumo de energia;
- o a modernização das infraestruturas de rede para favorecer a descentralização, a integração do mercado ou o reforço da segurança do aprovisionamento.

72 O Tribunal saúda esta intenção de medir e comunicar o potencial impacto das medidas constantes dos capítulos REPowerEU. Contudo, os indicadores propostos abrangem apenas alguns dos objetivos REPowerEU e a única estimativa quantificada obrigatória diz respeito à redução das importações de gás da Rússia.

Avaliações

73 O Regulamento (UE) 2021/241 exige um relatório de avaliação intercalar independente sobre a aplicação do MRR até 20 de fevereiro de 2024 e um relatório de avaliação *ex post* independente até 31 de dezembro de 2028. A avaliação intercalar deve examinar em que medida o MRR alcançou os objetivos, a eficiência da utilização dos recursos e o valor acrescentado, devendo ser acompanhada, se for caso disso, de uma proposta de alteração do regulamento. A avaliação *ex post* deve proceder a uma avaliação global do MRR e ter em conta o seu impacto a longo prazo.

74 É provável que o relatório de avaliação intercalar inclua poucas informações sobre a execução das medidas REPowerEU, uma vez que o primeiro financiamento REPowerEU não deverá ser pago até ao final de 2023, dependendo do tempo necessário para concluir o processo legislativo de adoção da proposta e, subsequentemente, para avaliar os PRR alterados.

³⁸ *Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU*, p. 27.

O presente Parecer foi adotado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, em 21 de julho de 2022.

Pelo Tribunal de Contas

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'K-H se', written in a cursive style.

Klaus-Heiner Lehne
Presidente